Valmiuslakityöryhmän 30.6.2025 hyväksymä mietintö

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Valtioneuvosto asetti 6 päivänä lokakuuta 2022 työryhmän valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta ajalle 6.10.2022-1.3.2025. Työryhmän toimikautta jatkettiin valtioneuvoston päätöksellä 30.6.2025 asti.

Valtioneuvosto asetti työryhmän tueksi 24.3.2022 parlamentaarisen seurantaryhmän, jonka toimikausi päättyi Sanna Marinin hallituksen toimikauden päättyessä. Työryhmän tueksi asetettiin 19.10.2023 uusi parlamentaarinen seurantaryhmä Petteri Orpon hallituksen toimikauden alkaessa.

Uudistuksen valmistelu liittyy pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jonka mukaan valmiuslain kokonaisuudistuksella rakennetaan tarvittavat toimivaltuudet kriisien johtamiseen ja varautumiseen siten, että yhteiskunnan toimintaedellytykset turvataan poikkeusoloissa (HO 10.1). Työryhmän työskentelyn rinnalla ministeriöt ovat hallitusohjelman mukaisesti arvioineet myös omalta osaltaan normaaliolojen häiriötilannelainsäädännön kehittämistarpeita, mikä ei kuulunut työryhmän toimeksiantoon. Kyseisen hallitusohjelmakirjauksen mukaan toteutetaan kaikilla hallinnonaloilla häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu. Sektorilainsäädännön päivitystyö toteutetaan samanaikaisesti valmiuslainsäädännön uudistamisen kanssa eli syksyyn 2025 mennessä (HO 10.1).

Työryhmän asettamismuistion mukaan 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 poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Toimeksianto jakautui tarkemmin seuraaviin neljään asiakokonaisuuteen:

1) Valmiuslain soveltamisedellytysten ajantasaistaminen ja varautumisvelvollisuuden täsmentäminen.
2) Valmiuslain toimivaltuussääntelyn tarkistaminen ja sen saattaminen vastaamaan perustuslain vaatimuksia.
3) Valmiuslain käyttöönotto- ja päätöksentekomenettelyjen toimivuuden kehittäminen sekä johtovaltasuhteiden täsmentäminen.
4) Valmiuslain sisällön ja systematiikan tarkistaminen vastaamaan uudistettavaa sääntelyä sekä mahdolliset muut selkeyttämis- ja kehittämistarpeet.

Asettamispäätöksen mukaisesti valmistelussa asetettiin Ahvenanmaan maakunnan kanssa neuvottelumekanismi selkeyttämään valmiuslain soveltamiseen sekä poikkeusolojen käyttöönoton hallintaan liittyvää toimivallan jakoa Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä.

Valmiuslakityöryhmän 30.6.2025 hyväksymä mietintö

Työryhmän toimeksiantoon kuului edellä kuvattujen tarkempien osa-alueiden puitteissa valmistella ehdotus uudeksi valmiuslaiksi, jolla korvattaisiin voimassa oleva valmiuslaki. Työryhmän tuli laatia mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksia koskeva osa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä asetti työnsä tueksi määräaikaiset jaostot tarkastelemaan erityisesti voimassa olevan valmiuslain II osan mukaisia toimivaltuuksia, niiden kehittämistarpeita tai mahdollisia lisätarpeita jäsenten toimittamien muutosehdotuksien perusteella. Jaostojen toimikausi oli 11.9.2023-10.11.2023.

Asetettavien jaostojen tehtävänä oli käsitellä niille osoitettuihin asiakokonaisuuksiin liittyvät työryhmän jäsenten toimittamat toimivaltuusehdotukset poikkihallinnollisesti erityisesti tunnistamalla ehdotuksiin liittyvät merkitykselliset keskinäisriippuvuudet ja yhteensovittamalla eri hallinnonalojen samaan toimivaltuusasiakokonaisuuteen liittyvät ehdotukset johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi työryhmälle jatkoarviointia varten. Jaostojen tuli toimittaa kootut toimivaltuusehdotuksensa työryhmälle jatkokäsittelyä varten viimeistään jaostojen toimikauden viimeisenä päivänä.

Työryhmän kokoonpano

Työryhmä koostui kaikkien ministeriöiden ja tasavallan presidentin kanslian edustajista sekä oikeudellisista asiantuntijoista. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin oikeusministeriön julkisoikeusyksikön yksikönpäällikkö, lainsäädäntöneuvos, Timo Makkonen ja varapuheenjohtajaksi lainsäädäntöneuvos, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, joka toimi myös oikeusministeriön nimeämänä jäsenenä.

Valtioneuvoston kansliasta työryhmän jäseneksi nimettiin hallitusneuvos Arno Liukko ja hänen varajäsenekseen johtava asiantuntija Teija Pellikainen. Ulkoministeriöstä nimettiin jäseneksi oikeuspäällikkö Kaija Suvanto ja hänen varajäsenekseen lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen. Sisäministeriön jäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm ja hänen varajäsenenään hallitusneuvos Johanna Hakala. Puolustusministeriöstä nimettiin alkuperäiseksi jäseneksi lainsäädäntöneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström ja hänen varajäsenekseen vanhempi osastoesiupseeri Olli Rusanen. Puolustusministeriön jäsen vaihtui 2.10.2023, jonka jälkeen jäsenenä on toiminut lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala. Valtiovarainministeriön jäsenenä toimi budjettineuvos Jouko Narikka, jonka varajäseneksi nimettiin 2.10.2023 alkaen lainsäädäntöneuvos Anu Rajamäki. Maa- ja metsätalousministeriön jäsenenä toimi ylijohtaja Pentti Lähteenoja ja hänen varajäsenenään hallitusneuvos Tanja Viljanen 14.8.2024 asti, jonka jälkeen varajäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius. Sosiaali- ja terveysministeriön jäsenenä toimi hallitusneuvos Anne Kumpula ja hänen varajäsenenään johtaja Jaska Siikavirta. Liikenne- ja viestintäministeriön jäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Laura Vilkkonen ja hänen varajäsenenään hallitusneuvos Mari Starck 15.2.2023 asti, jonka jälkeen varajäsenenä toimi lainsäädäntöjohtaja Kimmo Kiiski. Työ- ja elinkeinoministeriön jäsenenä toimi hallitusneuvos Kari Klemm. Ympäristöministeriön jäsenenä toimi lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi. Tasavallan presidentin kanslian jäsenenä toimi oikeudellinen neuvonantaja Päivi Pietarinen ja hänen varajäsenenään ulko- ja turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Petri Hakkarainen, joista jäljempänä mainittu 2.10.2023 asti. Tasavallan presidentin vaihtumisen jälkeen kansliaa edustavana jäsenenä on toiminut 14.8.2024 alkaen oikeudellinen neuvonantaja Juha Rainne ja hänen varajäsenenään ulko- ja turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Aliisa Tornberg. Jäljempänä mainitun sijasta varajäsenenä on toiminut ulko- ja turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Anna-Mari Wong Hämäläinen 12.2.205 alkaen.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö Tuula Majuri, oikeusneuvos Petri Helander, professori Tuomas Ojanen ja professori Janne Salminen.

Valmiuslakityöryhmän 30.6.2025 hyväksymä mietintö

Valmistelusta vastaavan työryhmän sihteeristöksi nimettiin oikeusministeriöstä lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, neuvotteleva virkamies Perttu Wasenius, erityisasiantuntija Heidi Mäntylä ja johtava asiantuntija Minna Branders. Brandersin toimikausi päättyi 2.10.2023. Turvallisuuskomitean sihteeristöstä sihteeristöön nimettiin 15.2.2023 vanhempi hallitussihteeri Aino Lehto. Erityisesti hankkeeseen liittyvissä Ahvenanmaan erityisasemaan liittyvissä kysymyksissä sekä syksystä 2024 alkaen sihteeristössä ovat toimineet lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman (17.9.2024-12.2.2025) ja kieliasiainneuvos Corinna Tammenmaa (12.2.2025 alkaen). Sihteeristössä on toimikauden aikana Waseniusta sijaistaen tilapäisesti toiminut oikeusministeriöstä myös lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki (1.1.2024-12.2.2025).

Hankkeen valmistelutyöryhmä kokoontui yhteensä 45 kertaa.

Työryhmän laatima mietintö

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä poikkeusolojen hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rikoslakia. Ehdotuksella täsmennettäisiin valmiuslakiin liitettyä rangaistussäänteIyä.

Mietintöön liittyy valtiovarainministeriön edustajan eriävä mielipide ja lausuma.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 30 päivänä kesäkuuta 2025.

Timo Makkonen

Susanna Siitonen

Arno Liukko
(Teija Pellikainen)

Kaija Suvanto
(Krista Oinonen)

Tiia Ferm
(Johanna Hakala)

Jenni Herrala
(Olli Rusanen)

Jouko Narikka
(Anu Rajamäki)

Eerikki Nurmi
(Juho-Antti Jantunen)

Pentti Lähteenoja
(Johanna Wallius)

Valmiuslakityöryhmän 30.6.2025 hyväksymä mietintö

Anne Kumpula
(Jaska Siikavirta)

Laura Vilkkonen
(Kimmo Kiiski)

Kari Klemm

Johanna Korpi

Juha Rainne
(Anna-Mari Wong Hämäläinen)

Tuula Majuri

Petri Helander

Tuomas Ojanen

Janne Salminen

Marietta Keravuori-Rusanen

Perttu Wasenius

Heidi Mäntylä

Aino Lehto

Corinna Tammenmaa

Valmiuslakityöryhmän 30.6.2025 hyväksymä mietintö

Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki, jolla kumottaisiin nykyinen samanniminen laki. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä poikkeusolojen hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rikoslakia. Ehdotuksella täsmennettäisiin valmiuslakiin liitettyä rangaistussääntelyä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan

_____

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....7
1 Asian tausta ja valmistelu....7
1.1 Tausta....7
1.1.1 Esityksen yleinen tausta....7
1.1.2 Turvallisuusympäristön muutos....8
1.2 Valmistelu....11
2 Nykytila ja sen arviointi....13
2.1 Poikkeusolo- ja muun häiriötilannelainsäädännön kokonaisuus....13
2.1.1 Yleistä....13
2.1.2 Normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuus....13
2.1.3 Perustuslain 23 §....14
2.1.4 Puolustustilalaki ja valmiuslaki....15
2.1.5 Suoraan perustuslain 23 §:n perusteella säädettävät tilapäiset poikkeusololait....15
2.2 Valmiuslaki....16
2.2.1 Valmiuslain rakenne ja keskeinen sisältö....16
2.2.2 Poikkeusolojen määritelmä....17
2.2.3 Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet....20
2.2.4 Poikkeusolojen toteaminen ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettely....20
2.2.5 Varautuminen poikkeusoloihin....24
2.2.6 Valmiuslain lisätoimivaltuudet....26
2.2.6.1 Yleistä....26
2.2.6.2 Varautumisen ja valmiuslain lisätoimivaltuuksien suhteesta....28
2.2.6.3 Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen....29
2.2.6.4 Hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistaminen....30
2.2.6.5 Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely....30
2.2.6.6 Asuntokannan käytön säännöstely....30
2.2.6.7 Sosiaaliturvaan liittyvät muutokset....31
2.2.6.8 Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaaminen....31
2.2.6.9 Kuljetusten turvaaminen ja polttonesteen säännöstely....32
2.2.6.10 Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen....32
2.2.6.11 Valtiontalouden hoito poikkeusoloissa....32
2.2.6.12 Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet....33
2.2.6.13 Työvelvollisuus....33
2.2.6.14 Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa....34
2.2.6.15 Sotilaallinen puolustusvalmius....35
2.2.6.16 Väestönsuojelu ja evakuointi....35
2.2.6.17 Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen....36
2.2.7 Erinäiset säännökset....36
2.2.7.1 Täytäntöönpano....36
2.2.7.2 Korvaukset....37
2.2.7.3 Oikeusturva....37
2.2.7.4 Rangaistussäännökset....37
2.2.8 Ahvenanmaan erityisasema....38
2.2.8.1 Yleistä....38
2.2.8.2 Lainsäädäntövalta poikkeusoloissa....38

2.2.8.3 Lainsäädäntövalta poikkeusolojen kannalta keskeisillä toimialoilla 39
2.2.8.4 Vastuullinen viranomainen poikkeusoloissa 39
2.2.8.5 Sopimusasetus 40
2.2.9 Valmiuslain soveltamiskokemukset 40
2.3 Keskeinen sektorikohtainen häiriötilannelainsäädäntö ja sen kehitys 43
2.3.1 Yleistä 43
2.3.2 Rahoitus- ja vakuutusala 44
2.3.3 Hyödyketuotanto ja -jakelu 45
2.3.4 Energiahuolto 47
2.3.5 Rakentaminen 49
2.3.6 Asuminen 49
2.3.7 Sähköiset viestintäpalvelut sekä postipalvelut 49
2.3.8 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä sosiaaliturva 51
2.3.9 Työ- ja virkasuhteet sekä työvelvollisuus 53
2.3.10 Julkisen hallinnon tiedonhallinta 53
2.3.11 Sotilaallinen maanpuolustus 56
2.3.12 Väestönsuojelu, pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta 56
2.3.13 Yleinen järjestys ja turvallisuus 57
2.3.14 Rajaturvallisuus ja laajamittainen maahantulo 58
2.4 Kansainvälinen oikeus 59
2.4.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset 59
2.4.2 Puolustusyhteistyötä koskevat sopimukset 63
2.5 EU-oikeus 63
2.5.1 Yleisesti EU:n häiriötilannelainsäädännön kehittymisestä 63
2.5.2 EU-oikeuden suhteesta valmiuslakiin 64
3 Tavoitteet 69
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 69
4.1 Keskeiset ehdotukset 69
4.1.1 Yleistä 69
4.1.2 Valmiuslain rakenne ja systematiikka 69
4.1.3 Valmiuslain tarkoitus ja soveltamisala 70
4.1.4 Varautuminen 70
4.1.5 Poikkeusolojen edellytykset 71
4.1.6 Poikkeusolojen toteaminen ja toimivaltuuksien käyttöönottomenettely 72
4.1.7 Muut yleiset säännökset 73
4.1.8 Poikkeusolojen lisätoimivaltuudet 74
4.1.8.1 Yleistä valmiuslakiin ehdotettavista lisätoimivaltuuksista 74
4.1.8.2 Voimassa olevan lain toimivaltuudet, joita ei ehdoteta otettavaksi uuteen lakiin 76
4.1.9 Erinäiset säännökset 77
4.2 Pääasialliset vaikutukset 79
4.2.1 Johdanto 79
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset 82
4.2.2.1 Kotitalouksien asema 82
4.2.2.2 Yritykset 83
4.2.2.3 Julkinen talous 84
4.2.3 Ympäristövaikutukset 87
4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset 88
4.2.4.1 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset 88

4.2.4.2 Vaikutukset ihmisryhmiin ja sukupuolten tasa-arvoon 89
4.2.4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan 91
4.2.4.4 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys 95
4.2.4.5 Vaikutukset maanpuolustukseen, rajaturvallisuuteen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen 95
4.2.4.6 Hyvinvointi ja terveys 95
4.2.4.7 Työllisyys ja työelämä 96
4.2.4.8 Tietoyhteiskunta ja tietosuoja 96
4.2.4.9 Ahvenanmaa 96
4.2.4.10 Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin 97
4.2.4.11 Aluekehitys ja maaseutu 98
4.2.4.12 Rajat ylittävät vaikutukset 98
4.2.4.13 Vaikutukset eläinten hyvinvointiin 98
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 98
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 98
5.1.1 Poikkeusololainsäädännön vaihtoehtoiset toteuttamistavat 99
5.1.2 Valmiuslain rakenne 100
5.1.3 Varautumisvelvollisuus 101
5.1.4 Poikkeusolojen määritelmä 102
5.1.5 Poikkeusolojen toteaminen ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettely 103
5.1.6 Lisätoimivaltuudet 104
5.1.7 Erinäiset säännökset 105
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 106
5.2.1 Yleistä 106
5.2.2 Ruotsi 106
5.2.3 Norja 107
5.2.4 Tanska 108
5.2.5 Saksa 109
5.2.6 Ranska 110
5.2.7 Viro 111
5.2.8 Kanada 112
5.2.9 Yhdysvallat 113
6 Lausuntopalaute 114
7 Säännöskohtaiset perustelut 115
7.1 Valmiuslaki 115
I OSA. Yleiset säännökset ja varautuminen 115
1 luku. Yleiset säännökset 115
2 luku. Varautumisvelvollisuus 119
II OSA. Poikkeusoloista päättäminen ja hallinnon erityisjärjestelyt 129
3 luku. Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen 129
4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt 146
5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset 150
III OSA. Poikkeusolojen lisätoimivaltuudet 153
6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito 153
7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen 159
8 luku. Työvelvollisuus 168
9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden tukeminen 185
10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen 190

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus 198
12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset 211
13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen 215
14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen 224
15 luku. Asumisen järjestäminen 239
16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen 244
17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen 263
18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen 285
19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen 294
20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen 298
IV OSA. Erinäiset säännökset 302
21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset 302
22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset 304
23 luku. Korvaukset 308
24 luku. Rangaistussäännökset 316
25 luku. Muutoksenhaku 316
7.2 Laki rikoslain muuttamisesta 318
8 Lakia alemman asteinen sääntely 319
9 Voimaantulo 319
10 Toimeenpano ja seuranta 319
11 Suhde muihin esityksiin 320
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä 320
11.2 Suhde talousarvioesitykseen 320
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 320
12.1 Poikkeuslakien välttämisen periaate 320
12.2 Lakiehdotuksen suhde perustuslain 23 §:ään 321
12.2.1 Perustuslain 23 §:n sisältö ja tarkoitus 321
12.2.2 Poikkeusoloina pidettävät olosuhteet 322
12.2.3 Perusoikeuspoikkeusten lakisidonnaisuus 325
12.2.4 Perusoikeuspoikkeusten tilapäisyys 326
12.3 Valmiuslain käyttöönotto ja soveltamisen aloittaminen 327
12.3.1 Valtioneuvoston päättäisi poikkeusoloista yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 327
12.3.2 Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen 328
12.4 Lisätoimivaltuudet 329
12.4.1 Arvioinnin lähtökohdat 329
12.4.2 Toimivaltuuksien välttämättömyys, tarkoitussidonnaisuus ja oikeasuhtaisuus 330
12.4.3 Työvelvollisuus 333
12.4.4 Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen 339
12.4.5 Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen 341
12.4.6 Säilössäpitoajan pidentäminen 343
12.4.7 Otto-oikeudet 347
12.4.8 Säännöstelyvaltuudet 349
12.4.9 Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen 355
12.4.10 Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset 358
12.4.11 Välttämätön toimeentulo ja sosiaaliturva 359
12.4.12 Opetuksen ja koulutuksen turvaaminen 360
12.4.13 Asumisen järjestäminen 361

12.4.14 Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvaaminen 363
12.4.15 Rahoitusmarkkinat 364
12.5 Perustuslain kannalta muu merkityksellinen sääntely 368
12.5.1 Valtioneuvoston ohjausvalta 368
12.5.2 Tietynsisältöisen viestin julkaisemiseen velvoittaminen tai sen julkaisun kieltäminen 369
12.5.3 Suhde eduskunnan budjettivaltaan 369
12.5.4 Viranomaisten määräysvalta 370
12.5.5 Eräiden julkisten hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille 370
12.5.6 Julkisuusperiaate 372
12.5.7 Tiedonsaantioikeudet sekä henkilötietojen suoja 372
12.5.8 Poikkeaminen asetuksella lain säännöksistä 374
12.5.9 Valmiuslain soveltaminen Ahvenanmaalla 374
12.5.10 Muutoksenhaku ja oikeusturva 375
12.5.11 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 376
12.6 Arvio säätämisjärjestyksestä 377
LAKIEHDOTUKSET 378
rikoslain muuttamisesta 430
LIITE 1 431

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.1.1 Esityksen yleinen tausta

Suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky perustuu kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti kykyyn ylläpitää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä kaikissa olosuhteissa. Suomessa on vanhastaan pyritty varautumaan yhteiskuntaa vakavasti uhkaaviin kriisitilanteisiin myös lainsäädännöllisesti. Lähtökohtana on ollut, että erilaisissa kriisitilanteissa tarvittavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista säädetään ainakin pääosin etukäteen. Näin voidaan varmistaa oikeusvaltiolliset edellytykset tehdä edellä tarkoitettujen tilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset ja ottaa käyttöön näiden päätösten toteuttamiseksi välttämättömät viranomaisten lisätoimivaltuudet.

Valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi poikkeusoloissa saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia lisätoimivaltuuksia. Lisätoimivaltuuksilla tarkoitetaan toimivaltuuksia, joita viranomaisille annetaan poikkeusoloissa valmiuslain nojalla niillä jo normaalioloissa sektorilainsäädännön perusteella olevien toimivaltuuksien lisäksi. Valmiuslain lisätoimivaltuudet eivät siten yleensä syrjäytä tai korvaa, vaan täydentävät viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksia. Lisätoimivaltuuksien tarve voi olla kiireellinen. Poikkeusolojen lisätoimivaltuudet on aina tarkoitettu tilapäisiksi ja niiden keskeisenä tavoitteena on auttaa yhteiskunnan palautumista kriisitilanteesta normaalitilaan ja normaaliolojen lainsäädännön soveltamiseen. Poikkeusoloja koskevalla sääntelyllä näin suojataan myös normaalioloissa sovellettavaa lainsäädäntöä ja sen tarkoituksia, jotta demokratian keskeiset rakenteet, tehtävät ja eri toimijoiden oikeusturva eivät pitkällä aikajänteellä vaarannu.

Poikkeusoloissa tarvittavien toimivaltuuksien on syytä mahdollisimman pitkälle perustua lainsäädäntöön, joka on valmisteltu etukäteen normaalioloissa. Näin varmistetaan yhtäältä se, että poikkeusoloissa voidaan ripeästi ryhtyä tilanteen vaatimiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin ja toisaalta se, että sääntelyn soveltamiseen on ehditty harjoituksin ja muunlaisin toimenpitein valmistautua. Varsinaisia poikkeusoloja koskevia säädöksiä ovat Suomessa vain valmiuslaki (1552/2011) ja puolustustilalaki (1083/1991). Poikkeusoloja koskevan sääntelyn keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena perustana on perustuslain 23 §, joka mahdollistaa rajatun ja tilapäisen poikkeamisen perusoikeuksista poikkeusoloissa.

Nykyinen valmiuslaki tuli voimaan 1.3.2012. Lailla kumottiin aiempi vuonna 1991 voimaan tullut samanniminen laki (1080/1991). Valmiuslaissa on poikkeusoloja varten tarkoitettuja säännöksiä lisätoimivaltuuksista useiden eri hallinnonalojen viranomaisille sekä yleisiä säännöksiä muun muassa toimivaltuuksien tarkoituksesta, soveltamisalasta, käyttöönoton edellytyksistä sekä käyttöönottomenettelystä.

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

Voimassa olevan valmiuslain valmistelu pohjautuu pitkälti vuonna 2006 annettuun yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006) sekä vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon (Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004). Huomionarvoista lisäksi on, että valmiuslain lisätoimivaltuudet vastaavat asialliselta sisällöltään suurelta osin sitä edeltäneen, vuoden 1991 valmiuslain toimivaltuussäännöksiä.

Nykyisen valmiuslain voimassa ollessa Suomessa on kahdesti todettu vallitsevan valmiuslain 3 §:n mukaiset poikkeusolot. Lakia sovellettiin ensimmäisen kerran keväällä 2020, kun valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomessa vallitsevan poikkeusolot. Poikkeusolot todettiin 16.3.2020 covid-19-pandemian vuoksi valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdan perusteella. Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 asetuksen useiden valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta. Kevään 2020 osalta poikkeusolot todettiin päättyneeksi 15.6.2020. Myös toinen valmiuslain käyttöönotto keväällä 2021 liittyi covid-19-pandemian vaikutuksiin. Suomessa vallitsivat tuolloin poikkeusolot 1.3.–27.4.2021 välisenä aikana. Voimassa olevaa lakia edeltänyttä valmiuslakia ei sen varautumista koskevia säännöksiä lukuun ottamatta sovellettu kertaakaan.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on kiinnitetty erityistä huomiota kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinkestävyyden vahvistamiseen. Hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja resurssit kansallisen riskiarvion uhkien torjuntaan ja kriisien johtamiseen. Valmiuslain kokonaisuudistuksella tulee hallitusohjelman mukaisesti rakentaa tarvittavat toimivaltuudet kriisien johtamiseen ja varautumiseen siten, että yhteiskunnan toimintaedellytykset turvataan poikkeusoloissa (HO 10.1).

1.1.2 Turvallisuusympäristön muutos

Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina muuttunut nopeasti ja sen ennustettavuus on muun muassa globaalien jännitteiden vuoksi heikentynyt. Suomen ja koko Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristö on edelleen muuttunut Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Toisaalta Euroopan unionin luonne ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisena toimijana on sodan myötä vahvistunut. Lisäksi Suomen jäsenyys Pohjois-Atlantin liitossa (Nato) asemoi Suomen entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista ja transatlanttista turvallisuusyhteisöä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2024:33) todetun mukaisesti Suomen turvallisuuden takaaminen edellyttää luovimista nopeasti muuttuvassa ja vaikeasti ennakoitavassa globaalissa toimintaympäristössä, jota leimaavat monipuolistuvat turvallisuusuhkat, lisääntynyt strateginen kilpailu ja vastakkainasettelu sekä ilmastonmuutoksen ja luontokadon kaltaiset koko ihmiskuntaa koskevat ongelmat. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti, mitä ilmentävät erityisesti Venäjän helmikuussa 2022 aloittama laiton hyökkäyssota Ukrainaa vastaan sekä Venäjän vihamieliset hybridi- ja sabotaasitoimet, jotka ovat ulottuneet laajasti Eurooppaan. Suomeen kohdistuva hybridivaikuttaminen erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi, ja Suomen itärajalla alkanut välineellistetyn maahantulon tilanne on esimerkki hybridihyökkäyksestä. On todennäköistä, ettei hybridivaikuttamisen uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. Myös sotilaalliseen voimankäyttöön tai sillä uhkaamiseen on varauduttava.

Globaalia toimintaympäristöä leimaavat ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa kuvatun mukaisesti myös kiihtyvä strateginen kilpailu ja maailmanpolitiikan valtasuhteiden murros. Kiihtyvä strateginen kilpailu etenkin Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä sekä demokratioiden ja autoritääristen valtioiden välinen globaali vastakkainasettelu ovat johtamassa monenkeskisen yhteistyön sirpaloitumiseen ja alueellistumiseen. Vallitsevaa kansainvälistä sääntöpohjaista järjestystä pyritään haastamaan. Alueellisillakin kriiseillä, kuten Lähi-idän konfliktilla on alueen rajat ylittävä ulottuvuus ja vaikutuksia maailmantalouteen.

Ihmiskunnan yhteisenä haasteena on selonteossa kuvatun mukaisesti käynnissä oleva planetaarinen kolmoiskriisi. Ilmastonmuutoksen, luontokadon ja saastumisen turvallisuusvaikutukset kohdistuvat Suomeen sekä suoraan että välillisesti. Ilmastonmuutos muuttaa elinoloja koko maapallolla, mutta sen vaikutukset korostuvat arktisella alueella, jonka parantunut saavutettavuus lisää sen strategista ja turvallisuuspoliittista painoarvoa. Ilmastonmuutos sekä kiihtyvä luontokato liittyvät tiiviisti toisiinsa ja vaikuttavat muun muassa ruuan tuotantoon ja ruokaturvaan, veden saatavuuteen, energiasiirtymiin, huoltovarmuuteen ja tautien esiintyvyyteen ja tätä kautta myös turvallisuusympäristöön. Lisääntyvät sään ääri-ilmiöt sekä ilmastonmuutoksen hitaammin etenevät vaikutukset, kuten merenpinnan nousu, aiheuttavat haasteita yhteiskunnan kriittisille toiminnoille ja lisäävät luonnonkatastrofien ja onnettomuuksien riskejä.

Väestönkasvu on ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetun mukaisesti globaalisti taittumassa, mutta jatkuu kiivaana useissa Afrikan ja Etelä-Aasian köyhissä valtioissa. Jos väestönkasvu yhdistyy epävakaaseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, vahvistaa tämä köyhyyden, ilmastonmuutoksen, tarttuvien tautien ja ääriliikkeiden toiminnan negatiivisia vaikutuksia. Tämä puolestaan voi heijastua yhä kasvavana siirtolaispaineena Eurooppaan. Hallitsematon muuttoliike voi aiheuttaa jännitteitä ja epävakautta valtioiden sisällä ja välillä. Köyhyys, näköalattomuus ja elintasoerojen kasvu ovat hallitsemattoman muuttoliikkeen, konfliktien ja radikalisoitumisen keskeisiä juurisyitä. Ne myös voimistavat vastakkainasettelua ja leventävät kuilua niin maiden välillä kuin niiden sisällä. Yhteiskunnallinen polarisaatio ja ääriajattelun kasvu ovat yhteiskuntarauhaa uhkaavia tekijöitä maailmanlaajuisesti.

Selonteossa todetun mukaisesti teknologisella kehityksellä on hyötynsä ja haittansa. Murrokselisten teknologioiden, kuten tekoälyn ja kvanttiteknologioiden hyödyntämisellä on mahdollista lisätä globaalia turvallisuutta, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä. Samalla niiden kehitykseen liittyy turvallisuusuhkia, väärinkäyttömahdollisuuksia, ihmisoikeuskysymyksiä ja keskinäisriippuvuuksia. Kehittyessään murrokselliset teknologiat asettavat uusia haasteita erityisesti puolustus- ja turvallisuussektoreille. Tekoälyn kehitys tekee kyberhyökkäyksistä, informaatiovaikuttamisesta ja sen keinovalikoimaan kuuluvasta disinformaatiosta entistä kohdennetumpaa ja vaikuttavampaa. Myös sodankäynti mullistuu teknologian kehityksen mahdollistaessa edistyksellisempiä asejärjestelmiä ja sovelluksia niin maalla, merellä, ilmassa, avaruudessa kuin kyberympäristössäkin. Teknologinen kehitys on tuonut vihamielisille toimijoille uusia mahdollisuuksia hybridivaikuttamiseen avoimen konfliktin kynnyksen alapuolella. Vihamielinen kybertoiminta onkin vakiintunut osaksi voimapolitiikkaa ja valtiollisen vaikuttamisen keinovalikoimaa. Kyber-, hybridi- ja informaatio-operaatioita toteutetaan myös normaalioloissa, mikä voi osaltaan hämärtää sodan ja rauhan rajoja. Sodankäynnin teknistymisestä huolimatta tavanomaisen sodankäyntikyvyn merkitys säilyy ja korostuu erityisesti laajamittaisessa ja pitkäkestoisessa konfliktissa.

Kansallisen riskiarvion 2023 (sisäministeriön julkaisuja 2023:4) mukaan Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen.

Perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalle on tullut uhka hybridivaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta (kansallinen riskiarvio 2023, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2024 ja valtioneuvoston puolustusselonteko, puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, VNS 9/2024). Suomeen on kohdistunut viimeisinä vuosina enenevässä määrin erilaista hybridivaikuttamista. Kansallisen riskiarvion (2023) mukaan hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Keinovalikoima on laaja, ja siihen kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Vaikuttaminen on vahingollista ja sitä pyritään tekemään niin, että se on kiistettävissä. Hybridivaikuttaminen voi sisältää esimerkiksi välineellistettyä maahantuloa, kyberoperaatioita, kriittisen infrastruktuurin tahallista vaurioittamista sekä demokratian keskeisiin instituutioihin vaikuttamista.

Oikeusministeriössä valmisteltiin valmiuslain kokonaisuudistusta edeltävästi keväällä 2022 erityisesti hybridiuhkia koskeva valmiuslain tarkistus, joka tuli voimaan 15.7.2022. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (2024) mukaan Suomeen kohdistuva hybridivaikuttaminen erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi. On todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. Ulkoasiainvaliokunta pitikin selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 14/2024 vp) tärkeänä, että hybridivaikuttamisen torjuntaan varaudutaan mahdollisimman laaja-alaisesti. Puolustusselonteossa (2024) aihetta käsitellään sotilaallisessa varautumisessa käytettävien uhkakuvien näkökulmasta laaja-alaisena vaikuttamisena. Se pitää sisällään hybridivaikuttamisen, mutta uhkakuvaan sisältyy myös avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Suomen puolustuksen kannalta laaja-alaisessa vaikuttamisessa korostuvat sotilaallinen painostaminen ja voimankäyttö sekä disinformaation levittäminen. Puolustusselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 5/2025 vp) puolustusvaliokunta korostaa, että hybridivaikuttamisyrityksiin on varauduttava poikkihallinnollisesti ja yhteiskunnan kaikilla tasoilla kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti. Viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen tiivis yhteistyö ja tehokas tiedonvaihto ovat keskeisiä hybridiuhkien torjumisessa.

Yhteiskunta on digitalisaation vuoksi aiempaa haavoittuvaisempi myös niin tahattomille kuin tahallisesti aiheutetuille kybertoimintaympäristön sekä tieto- ja viestintäteknisten järjestelmien toimivuuden häiriöille. Erilaisten yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeiden toimintojen häiriöiden heijastevaikutukset voivat realisoituessaan olla yhteiskuntaa laajastikin lamaannuttavia, koska erilaiset digitaaliset järjestelmät ovat monilta osin keskinäisriippuvaisia ja kytköksissä toisiinsa. Kybertoimintaympäristön muutosta ja digitaaliseen yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia käsitellään Suomen kyberturvallisuusstrategiassa 2024–2035 (valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:11). Strategian mukaan uhkat ovat moninaistuneet ja kyberympäristöä hyödynnetään laajalti hybridivaikuttamisessa, rikollisuudessa, terrorismissa ja sodankäynnissä. Kybertoimintaympäristöön voivat aiheuttaa häiriöitä myös erilaiset fyysiset uhkat kuten sähkönsaannin häiriöt, tulvat, maanjäristykset, auringon aktiivinen toiminta tai muut luonnonmullistukset sekä inhimillisten virheiden aiheuttamat vahingot.

Sekä kansallinen että kansainvälinen turvallisuusympäristö on valmiuslain voimaantulon jälkeen muuttunut perustavanlaatuisesti. Kansallisen riskiarvion mukaan yhteiskuntaan kohdistuvien turvallisuusuhkien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt, mikä asettaa haasteita varautumistoimenpiteille, ennakolliselle päätöksenteolle ja viranomaisten toimintavalmiudelle sekä viranomaisyhteistyön sujuvuudelle. Uhat ja muutokset niissä voivat olla arvaamattomia, rajat ylittäviä, nopeita ja kestoltaan vaihtelevia. Toimintaympäristö on lisäksi kehittynyt siten, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on entistä vaikeampi erottaa toisistaan. Erityisesti Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 on epävakauttanut sekä kansainvälistä että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä merkittävästi ja pitkäaikaisesti.

Myös julkisen hallinnon rakenteet ja toimintatavat ovat monilta osin uudistuneet. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia, keskinäisriippuvaisia sekä erityisesti digitalisaatiokehityksen myötä alttiimpia yhteiskunnan toimivuutta vaarantaville laajamittaisille ja hallinnonalojen rajat ylittäville häiriöille, mistä johtuu tarve tarkastella kriittisesti myös valmiuslain ajantasaisuutta, riittävyyttä ja sen mahdollisia kehittämistarpeita. Valmiuslain uudistamistarve on tunnistettu lisäksi koronaepidemian hallintaa ja valmiuslain soveltamiskokemuksia tarkastelleissa selvityksissä (Onnettomuustutkintakeskuksen raportti: Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021. Tutkinnan tunnus: P 2020–01).

Uhkaympäristön muutos tunnistetaan myös valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (valtioneuvoston julkaisuja 2025:1). Strategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli. Kokonaisturvallisuus on toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja

kansalaisten yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille. Kokonaisturvallisuuden toimintamallin lisäksi strategiassa kuvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, niihin liittyvien riskien arviointi, toimintojen turvaaminen strategisten tehtävien avulla, eri toimijoiden osallistuminen sekä hallinnonaloille määritellyt strategiset tehtävät. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuu ihmisten aiheuttamia, teknologisesta kehityksestä syntyneitä ja luonnosta johtuvia moninaisia uhkia. Turvallisuusuhkat ovat moninaistuneet samalla kun niiden ennakkovaroitusaika on lyhentynyt. Uutena teemana uudistetussa strategiassa käsitellään varautumisen lisäksi häiriötilanteisiin ja kriiseihin vastaamista eli vastetta. Lähtökohtana kokonaisturvallisuuden toimintamallissa toimivat normaaliolojen järjestelyt ja lainsäädäntö. Vakavimmillaan kriisit tai häiriötilanteet saattavat kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa maassa todetaan valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot.

1.2 Valmistelu

Valtioneuvosto asetti valmiuslain kokonaisuudistuksen valmistelua varten 6.10.2022 kaikkien ministeriöiden ja tasavallan presidentin kanslian edustajista sekä oikeudellisista asiantuntijoista koostuvan työryhmän. Työryhmän tueksi asetettiin 24.3.2022 parlamentaarinen seurantaryhmä. Parlamentaarisen seurantaryhmän toimikausi päättyi Sanna Marinin hallituksen toimikauden päättyessä. Työryhmän tueksi asetettiin 19.10.2023 uusi parlamentaarinen seurantaryhmä Petteri Orpon hallituksen toimikauden alkaessa. Parlamentaarinen seurantaryhmä koostui eduskuntapuolueiden siihen nimeämistä kansanedustajista.

Työryhmän asettamismuistion mukaan 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 poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Toimeksianto jakautui tarkemmin seuraaviin neljään asiakokonaisuuteen:

1) Valmiuslain soveltamisedellytysten ajantasaistaminen ja varautumisvelvollisuuden täsmentäminen.
2) Valmiuslain toimivaltuussääntelyn tarkistaminen ja sen saattaminen vastaamaan perustuslain vaatimuksia.
3) Valmiuslain käyttöönotto- ja päätöksentekomenettelyjen toimivuuden kehittäminen sekä johtovaltasuhteiden täsmentäminen.
4) Valmiuslain sisällön ja systematiikan tarkistaminen vastaamaan uudistettavaa sääntelyä sekä mahdolliset muut selkeyttämis- ja kehittämistarpeet.

Työryhmän toimeksiantoon kuului edellä kuvattujen tarkempien osa-alueiden puitteissa valmistella ehdotus uudeksi valmiuslaiksi, jolla korvattaisiin voimassa oleva valmiuslaki. Työryhmän toimeksiantoon ei siten kuulunut arvioida sitä, olisiko poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö mahdollista tai tarkoituksenmukaista toteuttaa perustavanlaatuisesti toisella tavalla.

Hankkeen valmistelutyöryhmä kokoontui yhteensä 45 kertaa. Parlamentaarinen seurantaryhmä kokoontui puolestaan yhteensä 10 kertaa. Työryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän toimikaudet päättyivät 30.6.2025.

Hankkeen valmistelun kuluessa on säännönmukaisen työryhmävalmistelun lisäksi järjestetty tiettyjä erityisiä kuulemismekanismeja valikoiduista aiheista. Poikkeusolojen määritelmän kehittämistarpeita koskien järjestettiin helmikuussa 2023 laaja työpaja, johon osallistui kattavasti viranomaisten ja muiden sidosryhmien edustajia. Lisäksi yleisen varautumisvelvollisuuden kehittämisehdotuksista laadittiin muistio, josta järjestettiin laaja lausuntokierros vuodenvaihteessa 2023/2024. Lausuntokierroksen yhteydessä lausunnonantajilla oli mahdollisuus lausua myös muista valmiuslain kehittämistä koskevista tarpeista. Lausuntopyynnön johdosta saatua lausuntopalautetta käsitellään jäljempänä esityksen jaksossa 6.

Uuden valmiuslain toimivaltuuskokonaisuuden valmistelu toteutettiin vaiheittain ensin sektoriministeriöissä, tämän jälkeen hallinnonalarajat ylittävissä jaostoissa ja lopulta koko työryhmän kesken. Valmistelun ensimmäisessä vaiheessa jokaista ministeriötä pyydettiin arvioimaan oman hallinnonalansa näkökulmasta uuteen valmiuslakiin tarvittavat lisätoimivaltuudet. Työryhmä jakaantui tämän jälkeen asiakokonaisuuksittain jaostoihin, joille ministeriöiden toimivaltuusehdotukset jaettiin poikkihallinnollisesti jatkovalmisteltavaksi. Jaostot myös oman valmistelunsa yhteydessä kuulivat laajasti sidosryhmiä valmiuslain toimivaltuustarpeista. Jaostojen saatua työnsä valmiiksi ne jättivät yhteensovitetut toimivaltuusehdotuksensa valmistelutyöryhmälle linjattavaksi. Tiettyjä kaikkia hallinnonaloja yhteisesti koskevia lisätoimivaltuuksia ei jaettu jaostokäsittelyyn, vaan ne käsiteltiin välittömästi ministeriöiden ehdotusten perusteella koko työryhmän kesken.

Vaikka esitykseen sisältyvät ehdotukset uuden valmiuslain lisätoimivaltuussäännöksiksi perustuvat työryhmän linjauksiin, toimivaltuuksien välttämättömyyden arvioinnista on hankkeessa vastannut kukin sektoriministeriö niiden toimialaan kuuluvien toimivaltuuksien osalta. Kukin sektoriministeriö on lisäksi hankkeessa vastannut sen arvioinnista, että ehdotetut lisätoimivaltuudet ovat tosiasiallisesti täytäntöönpantavissa ja toteuttamiskelpoisia. Jotkin ministeriöt ovat hankkeen valmistelun kuluessa työryhmävalmistelun rinnalla myös testanneet toimivaltuusehdotuksia esimerkiksi harjoitusten yhteydessä. Ehdotettujen lisätoimivaltuuksien välttämättömyyttä kuvataan tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa jaksossa 7 sekä täydentävästi säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa 12.4.2.

Palvelussuhteen ehtoja ja irtisanomisoikeutta koskevaa sääntelyä on hankkeen valmistelun yhteydessä edellä kuvatun menettelyn lisäksi käsitelty syksyllä 2024 epävirallisessa kolmikantatyöryhmässä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen kesken. Järjestöt jättivät ehdotuksensa niitä koskeviksi toimivaltuussäännöksiksi valmistelutyöryhmälle loppuvuodesta 2024.

Valmiuslakityöryhmän asettamismuistion mukaan valmistelussa asetetaan Ahvenanmaan maakunnan kanssa tarvittava neuvottelumekanismi selkeyttämään valmiuslain soveltamiseen sekä poikkeusolojen käyttöönoton hallintaan liittyvää toimivallan jakoa Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä. Neuvottelumekanismin on tarkoitus tarjota edellytykset mahdollisimman joustavaan ja toimivaan yhteistyöhön. Työryhmä on lisäksi lähettänyt 21.3.2024 päivätyllä kirjeellään Ahvenanmaan maakunnalle pyynnön toimittaa kirjallisia näkemyksiä siitä, mitä sääntelytarpeita Ahvenanmaan hallintorakenteesta sekä Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan toimivallanjaosta johtuu uuteen valmiuslakiin erityisesti huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan vuoden 2022 valmiuslain tarkistuksen yhteydessä nostamat näkökohdat. Tällöin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että valmiuslaissa säädetään osin esimerkiksi poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. (PeVL 29/2022 vp, s. 12)

Valmistelussa on toimeenpantu Ahvenanmaan maakunnan kanssa tarvittava neuvottelumekanismi (förhandlingsmekanism) selkeyttämään valmiuslain soveltamiseen sekä poikkeusolojen käyttöönoton hallintaan liittyvää toimivallan jakoa Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä. Neuvottelumekanismin käytännön toteuttamista on suunniteltu yhdessä maakunnan kanssa alkusyksyn 2024 aikana ja yhteistyön muodoista on päästy yhteisymmärrykseen.

Ahvenanmaan maakunnan kanssa on käyty neuvottelumekanismin mukaisia keskusteluja virkamiestasolla vuoden 2024 aikana. Sittemmin valmistelua on jatkettu virkatyönä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Poikkeusolo- ja muun häiriötilannelainsäädännön kokonaisuus

2.1.1 Yleistä

Suomessa on kaksi toistaiseksi voimassa olevaa varsinaista poikkeusololakia, valmiuslaki ja puolustustilalaki. Mainituissa laeissa säädetään viranomaisten lisätoimivaltuuksista, joita on mahdollista ottaa käyttöön vain laeissa tarkemmin määritellyissä poikkeusoloissa. Lait sisältävät varsinaisten toimivaltuussäännösten lisäksi myös säännökset siitä, miten poikkeusolojen vallitsemisesta päätetään ja miten lisätoimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön.

Erilaisten yhteiskunnallisten kriisitilanteiden hallinta ei kuitenkaan perustu vain varsinaisiin poikkeusololakeihin, vaan myös normaalioloissa sovellettavassa lainsäädännössä on runsaasti säännöksiä, joissa on kyse eriasteisten normaaliolojen häiriötilanteiden sääntelystä. Yksittäisinä esimerkkeinä tällaista sääntelyä sisältävästä lainsäädännöstä voidaan mainita esimerkiksi pelastuslaki (379/2011), asevelvollisuuslaki (1438/2007), rajavartiolaki (578/2005) ja tartuntatautilaki (1227/2016).

Poikkeusolojen lainsäädäntö ei poikkeusoloissakaan lähtökohtaisesti korvaa normaaliolojen lainsäädäntöä, vaan niitä sovelletaan rinnakkain ja toisiaan täydentävästi. Sääntelyn kokonaisuutta voidaankin kuvata eräänlaisena pyramidina, jonka perustan muodostaa normaaliolojen sektorikohtaiseen lainsäädäntöön sisältyvä säännönmukainen ja häiriötilanteissa sovellettava sääntely. Poikkeusolojen lisätoimivaltuuksilla voidaan tilapäisesti täydentää normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyviä viranomaisten toimivaltuuksia tilanteessa, jossa ne eivät enää riitä.

2.1.2 Normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuus

Viranomaisten toimintaa poikkeusoloissa ohjaa keskeisesti niin sanottu normaalisuusperiaate, jonka mukaan poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia voidaan soveltaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa normaaliolojen lainsäädäntöön perustuvin viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viranomaiset toimivat siten poikkeusoloissakin ensisijaisesti ja mahdollisimman pitkälle normaaliolojen toimivaltuuksin perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mahdollistamissa rajoissa. Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuspoikkeuksiin voidaan turvautua vain viimesijaisesti.

Normaalisuusperiaate sitoo lainsäädännön toimeenpanijan lisäksi myös lainsäätäjää. Varsinaiseen poikkeusololainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin, ei tule siten ottaa sellaisia lisätoimivaltuuksia, jotka on mahdollista säätää perusoikeuksien yleisten tai erityisten rajoitusedellytysten puitteissa myös normaaliolojen lainsäädäntöön.

Normaalisuusperiaatteen ytimessä on ajatus siitä, että lainsäädännöllinen varautuminen poikkeusoloihin ja muihin häiriötilanteisiin ei koske vain varsinaista poikkeusololainsäädäntöä, vaan kaikkea viranomaisten toimintaa koskevaa sääntelyä. Yhteiskunnan eri sektoreita koskeva normaaliolojen lainsäädäntö tuleekin pyrkiä valmistelemaan siten, että sääntely toimii sekä normaalioloissa, niiden häiriötilanteissa että poikkeusoloissa. Varsinaisten poikkeusololakien lisäksi myös normaaliolojen lainsäädäntöön on mahdollista sisällyttää vain häiriötilanteissa sovellettavia poikkeuksellisia toimivaltuuksia tai muita säännöksiä.

Sekä kansallista että EU-tason sektorikohtaista lainsäädäntöä on valmiuslain voimaantulon jälkeen kehitetty merkittävästi erilaisiin häiriötilanteisiin vastaamiseksi. Esimerkkeinä voidaan

mainita rahoitusalan sääntelyn kehitys vuoden 2008 finanssikriisin seurauksena sekä yhteiskunnan kriittisiä tieto- ja viestintäjärjestelmiä koskevan sääntelyn kehitys. Koska valmiuslakiin ei tule sisällyttää sellaisia toimivaltuussäännöksiä, jotka on mahdollista säätää perusoikeuksien yleisten tai erityisten rajoitusedellytysten puitteissa myös normaaliolojen lainsäädäntöön, normaaliolojen lainsäädännön kehitys tosiasiallisesti merkittävällä tavalla määrittää valmiuslain sisältöä ja käyttöalaa. Voimassa oleva valmiuslaki sisältääkin useita toimivaltuuksia, jotka olennaisilta osin sisältyvät nykyään myös normaaliolojen lainsäädäntöön ja jotka ovat siten jääneet valmiuslain säännöksinä tarpeettomiksi.

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kaikilla hallinnonaloilla toteutetaan häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu. Sektorilainsäädännön päivitystyö toteutetaan samanaikaisesti valmiuslainsäädännön uudistamisen kanssa eli syksyyn 2025 mennessä.

2.1.3 Perustuslain 23 §

Varsinaisen poikkeusolosääntelyn ytimessä on mahdollisuus tilapäisesti poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa. Perusoikeuksista poikkeaminen mahdollistaa syvemmän ja pidemmälle menevän puuttumisen perusoikeuksiin kuin mikä on mahdollista perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Perusoikeuksista poikkeamisesta säädetään perustuslain 23 §:ssä. Pykälä asettaa samalla reunaehdot tällaisten poikkeusten ja niitä koskevan sääntelyn sisällölle. Perustuslain 23 §:n mukaan perussoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Pykälän 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Perustuslain 23 § antaa siten mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa vakavasti uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksella tarkoitetaan säännöksessä syvemmälle menevää kavennusta perusoikeuteen kuin tavallisella perusoikeuksien yleisten tai erityisten rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Poikkeusten käyttöä kuitenkin rajoittavat vaatimukset niiden välttämättömyydestä ja tilapäisyydestä. Poikkeusoloissa voidaan poiketa perusoikeuksista tavallisella lailla ilman tarvetta turvautua poikkeuslakimenettelyyn.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan myös tietyissä tilanteissa poiketa valtioneuvoston asetuksella. Tarkoitus on tältä osin antaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä vähäisessä määrin muuta lainsäädäntöä laajempi valta lainsäädäntövallan delegointiin. Toisaalta delegoinnille on asetettu tarkkoja rajoituksia. Asetuksia voidaan käyttää vain erityisestä syystä, ja niiden soveltamisalan on oltava täsmällisesti rajattu. Tilapäisten poikkeusten perusteet on aina säädettävä lailla.

Edellä kuvattua perustuslain poikkeusoloja koskevaa säännöstä muutettiin osana vuonna 2012 voimaan tullutta perustuslain tarkistamista. Poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa tuolloin yksinkertaistettiin ja lähennettiin sanonnallisesti suhteessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleistä hätätilaa koskeviin määräyksiin, joihin se sisällöllisesti kiinnittyy. Perustuslain poikkeusolomääritelmään lisättiin luonnehdinta kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista, mikä pitää sisällään aseellisen hyökkäyksen lisäksi muun muassa luonnonmullistukset ja pandemiat. Muutoksen tarkoituksena oli osaltaan myös mahdollistaa lainsäädäntövallan delegointi poikkeusoloissa eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla. (HE 60/2010 vp).

Valmiuslain uudistamistarve johtuu merkittäviltä osin sen poikkeuslakiluonteesta eli siitä, että sen sisältämien poikkeusolomääritelmien ja asetuksenantovaltuuksien ei ole 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). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että valmiuslainsäädäntöä kehitetään valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä siten, että se sovitetaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia. (PeVL 29/2022 vp).

2.1.4 Puolustustilalaki ja valmiuslaki

Valmiuslain lisäksi poikkeamisesta perusoikeuksista poikkeusoloissa säädetään puolustustilalaissa. Puolustustila on voimassa Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä sotaan rinnastettavissa olevissa, vakavasti yleistä järjestystä horjuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Puolustustilalaki on siten tarkoitettu sovellettavaksi vain kaikkein vakavimmissa kriisitilanteissa ja se myös mahdollistaa valmiuslakia laajemman ja syvemmän puuttumisen perusoikeuksiin.

Valmiuslakia sovellettaessa painopiste on talouselämässä, viranomaisten toiminnan turvaamisessa sekä hallinnon järjestämisessä. Puolustustilalakia sovellettaessa painopiste puolestaan siirtyy yleisiin turvallisuustoimiin ja erityisesti sotilaallista valmiutta tukeviin toimiin. Puolustustilalaki mahdollistaa muun muassa ihmisten säilöönoton, liikkumisvapauden, kokouksien ja yhdistystoiminnan rajoittamisen, aseiden ja ampumatarvikkeiden luovuttamisen viranomaisille, tuotannon sääntelyn, ravinto- ja polttoaineiden, työkoneiden ja muiden hyödykkeiden luovuttamisen sotilasviranomaisille, väestön evakuoinnin ja tilapäisen työn teettämisen. Puolustustilalain toimivaltuudet ovat pääosin pidemmälle meneviä ja niillä voidaan puuttua voimakkaammin ja laajemmin perusoikeuksiin kuin valmiuslain toimivaltuuksilla.

Sekä valmiuslaki että puolustustilalaki voivat tulla samanaikaisesti sovellettaviksi. Puolustustilalain soveltamisen yhtenä edellytyksenä on kuitenkin lain 2 §:n perusteella, etteivät valmiuslain toimivaltuudet ole riittäviä puolustustilalain tarkoituksen saavuttamiseksi.

2.1.5 Suoraan perustuslain 23 §:n perusteella säädettävät tilapäiset poikkeusololait

Suomen lainsäädäntökäytännössä on lähtökohtaisesti pyritty siihen, että myös poikkeusolojen toimenpiteet perustuisivat ennakolta säädettyyn toistaiseksi voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tällä turvataan sitä, että poikkeusoloissa voidaan ripeästi ryhtyä tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin sekä sitä, että sääntelyn soveltamiseen on voitu harjoituksin ja muunlaisin toimenpitein valmistautua. Perustuslain 23 §:n sanamuoto ei kuitenkaan edellytä poikkeusololainsäädännöltä ennakollisuutta, vaan sen nojalla voidaan perusoikeuksista poikkeamisesta säätää myös tilannekohtaisesti poikkeusolojen jo vallitessa. Koronavirusepidemian aikana tällaiseen ad hoc -poikkeusololainsäädäntöön jouduttiin turvautumaan muun muassa ravintoloiden toimintaa rajoitettaessa.

Normaalisuusperiaate koskee poikkeusoloissa myös ad hoc -lainsäädäntöä ja perustuslakivaliokunta onkin useasti painottanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Myös vasta poikkeusoloissa annettavalle ad hoc -sääntelylle tulee siksi olla perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu erityinen syy ja välttämätön tarve. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee lisäksi ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, eikä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista.

Ad hoc- poikkeusololainsäädännöllä voidaan katsoa olevan tiettyjä etuja suhteessa ennakollisesti valmisteltuun poikkeusolojen lainsäädäntöön. Keskeisenä etuna voidaan pitää ensinnäkin sitä, että koska ad hoc -lainsäädäntö valmistellaan vasta kriisin jo vallitessa, se on mahdollista yksityiskohtaisesti räätälöidä juuri kyseisen kriisitilanteen vaatimuksiin. Sääntely on siten ainakin periaatteessa mahdollista sekä ajallisesti että sisällöllisesti rajata juuri siihen, mikä on kyseisessä tilanteessa välttämätöntä ja näin tehokkaasti turvata perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhtaisuus. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että lain muutosta tai erillislain säätämistä tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat.

Ad hoc -poikkeusololainsäädäntöön turvautumiseen liittyy kuitenkin myös suuria haasteita, joiden takia sen on lainsäädäntökäytännössä katsottu olevan viimesijainen poikkeusolojen sääntelyn muoto. Laadukkaan lainsäädännön valmisteluun tarvitaan ensinnäkin aikaa, mitä akuutissa kriisitilanteessa ei tyypillisesti ole. Ad hoc -poikkeusololainsäädäntö joudutaan tyypillisesti valmistelemaan erittäin kiireessä, jolloin sääntelyn yksityiskohtia ja vaikutuksia ei ehditä asianmukaisesti arvioimaan. Hätäisellä valmistelulla voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sekä sääntelyn oikeasuhtaisuuteen että tosiasialliseen tehokkuuteen. Vasta poikkeusolojen jo vallitessa annettavan lainsäädännön toimeenpanoon ei ole myöskään mahdollisuutta ennakollisesti varautua. Viranomaisten ennakollisella varautumisella on keskeinen rooli siinä, että sääntely pystytään myös tosiasiallisesti panemaan tehokkaasti täytäntöön.

2.2 Valmiuslaki

2.2.1 Valmiuslain rakenne ja keskeinen sisältö

Voimassa oleva valmiuslaki koostuu kolmesta osasta; yleisistä säännöksistä, toimivaltuusosasta ja erinäisistä säännöksistä. Lain yleiset säännökset sisältävässä I osassa säädetään lain tarkoituksesta, soveltamisalasta, poikkeusolojen määritelmästä, toimivaltuuksien käyttöperiaatteista, suhteesta kansainvälisiin velvoitteisiin, toimivaltuuksien käyttöönottomenettelystä ja varautumisesta. Varautumista koskevia säännöksiä sovelletaan jatkuvasti myös normaalioloissa.

Valmiuslain lisätoimivaltuuksista säädetään lain II osassa, joka jakautuu edelleen 15 toimivaltuuslukuun. Lain II osan toimivaltuusluvut ovat pääosin hallinnonalakohtaisia, ja niihin sisältyy sen myötä osin keskenään myös päällekkäisiä toimivaltuussäännöksiä. Toimivaltuusosan säännöksiä voidaan soveltaa vain poikkeusoloissa ja niiden soveltamisesta on erikseen säädettävä lain 6 §:ssä tarkoitetulla käyttöönottoasetuksella. Lain II osa sisältää tästä huolimatta myös muita kuin varsinaisia toimivaltuussäännöksiä, kuten määritelmäsäännöksiä, valvontaa koskevia säännöksiä sekä tietyn toimivaltuuden soveltamisen rajoittamista tai ohjaamista koskevia säännöksiä. Myös mainitun kaltaiset varsinaisten toimivaltuuksien soveltamiseen liittyvät liitännäissäännökset on erikseen otettava käyttöönottoasetuksella käyttöön siltäkin osin, kun ne on selvästi tarkoitettu aina sovellettavaksi tietyn toimivaltuuden yhteydessä.

Lain erinäisiä säännöksiä koskeva III osa sisältää yleiset täytäntöönpanosäännökset, korvauksia ja oikeusturvaa koskevat säännökset sekä rangaistussäännökset. Erinäiset säännökset voivat tulla sovellettavaksi vain poikkeusoloissa ja niiden jälkeen, mutta niiden soveltamiseen ei liity erillistä käyttöönottomenettelyä.

Voimassa olevan valmiuslain voidaan pitää perusteiltaan toimivana ja pääosin johdonmukaisena. Merkittävimpänä rakenteellisena haasteena laissa voidaan pitää toimivaltuusosan hallinnonaloittain jakautuvaa siilomaista rakennetta, joka ei välttämättä ole enää tarkoituksenmukainen ottaen huomioon nykypäivän kriisien hallinnonalojen rajat ylittävä luonne. Lain rakenteellisena haasteena voidaan pitää myös toimivaltuuksien käyttöönottomenettelyn suhdetta toimi-

valtuusosan muihin kuin varsinaisiin toimivaltuussäännöksiin. Toimivaltuusosan liitännäissäännösten soveltamisen aloittaminen osoittautui käytännössä haastavaksi työvelvollisuutta koskevia säännöksiä käyttöönotettaessa keväällä 2020 (PeVM 2/2020 vp, s.5).

2.2.2 Poikkeusolojen määritelmä

Valmiuslain soveltamista keskeisesti määrittää ja rajaa sen 3 §:ssä säädetty poikkeusolojen määritelmä. Pykälän mukaan poikkeusoloja ovat:

1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.
6) sellainen
   a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
   b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
   c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
   d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
   e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
   f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
   g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen
   kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Voimassa olevan poikkeusolomääritelmän esitöiden mukaan pykälän 1 kohdassa tarkoitettu vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettava hyökkäys voi olla muukin kuin perinteisin asein toteutettu hyökkäys. Hyökkäys voi olla esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistunut isku tai biologisin keinoin toteutettu hyökkäys. Hyökkäys voi tarkoittaa myös ei-valtiollisen toimijan hyökkäystä silloin, kun hyökkäys olisi niin järjestäytynyt ja laaja, että se on verrattavissa valtion toteuttamaan hyökkäykseen. Hyökkäyksen välitön jälkitila tarkoittaa puolestaan aikaa, jolloin hyökkäyksen vuoksi käyttöön otettujen erityistoimivaltuuksien purkaminen ei vielä ole mahdollista. Hyökkäyksen jälkitilaa arvioitaessa on otettava huomioon välttämättömyysedellytys (HE 3/2008 vp, s. 33).

Pykälän 2 kohta ilmentää sitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimenkin soveltamiskäytännössään vahvistamaa periaatetta, että poikkeusolojen toimivaltuudet on tietyissä tilanteissa voitava ottaa käyttöön jo ennen varsinaisen hyökkäyksen alkamista. Uhkalta edellytetään kuitenkin säännöksessä sellaista välittömyyttä ja konkreettisuutta, että sen vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista.

Pykälän 3 kohdassa on kysymys sellaisesta taloudellisesta kriisistä, jolla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Määritelmässä on sen esitöiden mukaan pyritty korostamaan sitä, ettei väestön toimeentuloon tai maan talouselämään kohdistuva tapahtuma tai uhka välttämättä liity

raaka-aineiden saatavuuteen. Kyse saattaa olla myös tilanteista, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti. Yhteiskunnan toimivuutta ei poikkeusoloissa luultavasti pystyttäisi ylläpitämään samanlaisena kuin normaalioloissa. Yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömiä toimintoja ovat sellaiset toiminnot, joita ilman väestön elinmahdollisuudet ja toimeentulo huomattavasti heikkenevät (HE 3/2008 vp, s. 33). Perustuslakivaliokunta piti valmiuslakia koskevassa lausunnossaan kohtaa ongelmallisen laajana ja epämääräisenä ja katsoi, etteivät yksinomaan taloudelliset kriisit täytä perustuslain 23 §:n poikkeusolojen määritelmää (PeVL 6/2009 vp, s. 3–4). Oikeastaan pykälän 3 kohdassa onkin kysymys taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kriisistä, koska poikkeusolot voidaan todeta vain sellaisissa väestön toimentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuvissa vakavissa tapahtumissa tai uhissa, jotka johtavat yhteiskunnallisiin seurauksiin eli siihen, että yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.

Pykälän 4 kohdassa mainitulla erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan säännöksen esitöiden mukaan sellaista suuronnettomuutta, joka aiheuttaa poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja. Lisäksi tyypillistä on onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus. Suuronnettomuus voi olla ihmisen aiheuttama tai luonnonkatastrofi. Valmiuslaki koskee perustelujen mukaan Suomessa tapahtuvien suuronnettomuuksien lisäksi myös sellaisia ulkomailla tapahtuvia suuronnettomuuksia, joiden vaikutukset Suomessa ovat samankaltaiset kuin kotimaassa tapahtuvalla suuronnettomuudella (HE 3/2008 vp, s. 33).

Pykälän 5 kohdassa tarkoitettu hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti (pandemia) voi säännöksen esitöiden mukaan tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen. Pandemia käsittää myös eläinten ja ihmisten välillä tarttuvat taudit (HE 3/2008 vp, s. 34).

Pykälän 6 kohta tuli voimaan heinäkuussa 2022 (706/2022, HE 63/2022 vp). Säännöksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata erityisesti vakavimpiin hybridiuhkien ilmenemismuotoihin.

Julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavilla uhkilla, tapahtumilla tai toiminnalla tarkoitetaan 6 kohdan a-alakohdassa erityisesti sellaisia toimia, joilla pyritään estämään tai muutoin merkittävästi haittaamaan ylimpien valtioelinten, eli eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston päätöksentekoa taikka niiden toimintaa. Määritelmä käsittää b-alakohdan mukaisesti myös sellaiset rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvat uhkat, tapahtumat tai toiminnan, jotka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaisivat kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Taustalla saattaa olla yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävä tapahtuma tai tapahtumaketju, kuten maahantuloa tai muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen.

Poikkeusolomääritelmän 6 kohdan c–g alakohdissa yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömillä toiminnoilla tarkoitetaan säännöskohtaisten perustelujen mukaan jokseenkin samaa kuin huoltovarmuuden tavoitteista annettuun valtioneuvoston päätökseen (1048/2018) sisältyvässä kriittisen infrastruktuurin määritelmässä. Sen mukaan kriittinen infrastruktuuri käsittää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi välttämättömät perusrakenteet, palvelut ja niihin liittyvät toiminnot. Tällaisia ovat ennen muuta välttämättömän energian tuotanto, siirto- ja jakelujärjestelmät, vesi- ja elintarvikehuollon kannalta välttämättömät tuotanto- ja jakeluketjut, lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien välttämättömien laitteiden ja tarvikkeiden tuotanto ja jakelu, yhteiskunnallisesti kriittiset liikennejärjestelmät ja niihin liittyvät liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut, kuljetuslogistiset palvelut, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeät maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät. Poikkeusolomääritelmän 6 kohta on tarkoitettu käsittämään myös ihmisten terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämättömät palvelut. Tällaisia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon kiireelliset palvelut, kuten ensihoito ja päivystys, pelastustoi-

men kiireelliset palvelut, kuten pelastustoiminta, sekä hätäkeskuspalvelut. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin toimintoihin kuuluvat myös edellä tarkoitettujen toimintojen ylläpitämisen ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä tietojärjestelmät.

Poikkeusolomääritelmän 6 kohta mahdollistaa poikkeusolokynnyksen ylittymisen myös useamman siinä mainitun erilaisen uhkan tai tapahtuman yhteisvaikutuksiin perustuen. Tällaisessa voi olla kyse esimerkiksi sähkönjakeluverkon toiminnan keskeytymisestä, joka johtaa useiden yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimialojen tuotanto- ja jakeluketjujen toimivuuden kannalta tärkeiden tietoverkkojen laaja-alaisiin häiriöihin.

Valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmää voidaan siihen vuonna 2022 tehtyjen muutosten myötä pitää aineelliselta kattavuudeltaan pääosin melko ajantasaisena. Muutosten myötä määritelmän voidaan katsoa vastaavaan pääosin myös päivitetyssä kansallisessa riskiarviossa (2023) mainittuihin uhkatyyppeihin. Poikkeusolomääritelmän alakohtiin liittyy silti joitain yksityiskohtaisia kehittämiskohteita, minkä lisäksi merkittävänä haasteena voidaan pitää erityisesti pykälän 3 kohdan suhdetta perustuslain 23 §:ään. Poikkeusolojen määritelmän yhteensovittamista perustuslain 23 §:n kanssa käsitellään tarkemmin jäljempänä esityksen jaksossa 12.22.

Pykälän 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja niin sanottuja sotilaallisia poikkeusoloja on yleensä pidetty poikkeusolojen tyyppitapauksina. Säännöksiä voidaan myös pitää edelleen ajantasaisina, eikä niihin kohdistu välittömiä aineellisia muutostarpeita.

Pykälän 4 kohdassa tarkoitettu suuronnettomuutta ja sen välitöntä jälkitilaa koskevaa säännöstä voidaan pitää perusteiltaan edelleen tarpeellisena ja asianmukaisena. Säännös on kuitenkin sanamuodoltaan melko väljä, eikä tarkemmin rajaa sitä, millaista tai mihin oikeushyviin kohdistuvaa suuronnettomuutta voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuna poikkeusolona. Säännöksestä jää samalla jossain määrin epäselväksi, kattaako se myös muusta kuin luonnonilmiöstä tai välittömästi ihmisen toiminnasta aiheutuvan onnettomuuden, mikä voi tulevaisuudessa osoittautua haasteeksi teknologisen kehityksen myötä.

Vastaavasti kuin suuronnettomuutta koskevaa pykälän 4 kohtaa, pykälän 5 kohdassa tarkoitettua 5 kohdassa tarkoitettua tartuntatautia koskevaa säännöstä voidaan edelleen pitää perusteiltaan tarpeellisena ja asianmukaisena. Asiallisesti tartuntatauti on kuitenkin 4 kohdassa tarkoitetusta suuronnettomuudesta erillinen poikkeusoloperuste ja sen säännösperusteista kytkentää suuronnettomuuteen voidaan pitää jossain määrin teennäisenä ja tarpeettomana.

Pykälän 6 kohta lisätiin lakiin kesällä 2022 ja sitä voidaan pitää pääosin asianmukaisena ja ajantasaisena. Säännökseen liittyy lähinnä eräitä teknisluonteisia tarkistustarpeita, joilla ei kuitenkaan ole olennaista vaikutusta sen aineelliseen sisältöön.

Poikkeusolojen määritelmään koskevan säännöksen kokonaisuuden osalta jossain määrin epäjohdonmukaisena ratkaisuna voidaan pitää sitä, että poikkeusolojen edellytysten täyttyminen kytketään välittömään lisätoimivaltuuksien tarpeeseen nimenomaisesti vain pykälän 2 kohdassa, jonka mukaan perusteen täyttää vain sellaisen ”hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista”. Poikkeusolojen määritelmän täyttyminen määrittää kuitenkin keskeisesti lain käyttöönottoa, mikä kytkeytyy kaikkien poikkeusoloperusteiden osalta väistämättä välittömään ja välttämättömään tarpeeseen ottaa käyttöön yksi tai useampi lain lisätoimivaltuus. Tämän kytkennän mainitseminen nimenomaisesti ja erikseen vain yksittäisen poikkeusoloperusteen voi johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin, mitä voidaan pitää ongelmallisena. Poikkeusolojen toteamisen yhteys välittömään lisätoimivaltuuksien tarpeeseen aiheutti myös käytännössä haasteita keväällä 2020, jolloin poikkeusolot todettiin muun muassa 3 §:n 3 kohdan nojalla, vaikkei kohdan nojalla lopulta otettu käyttöön yhtään toimivaltuutta.

2.2.3 Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Pykälän 2 momentin mukaan lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lisäksi käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Säännös ilmentää siten valmiuslain toimivaltuuksien viimesijaisuutta suhteessa normaalioloissa käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin (nk. normaalisuusperiaate).

Valmiuslain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Säännöksessä mainituilla velvoitteilla ja säännöillä tarkoitetaan erityisesti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, humanitaarisen oikeuden sääntöjä ja EU-jäsenyydestä seuraavia velvoitteita.

Valmiuslain esitöiden mukaan lakiin ei katsottu olevan tarpeen ottaa erillistä lukua periaatteista eikä luetella erikseen ehdottomana suojattavia oikeuksia ja eräiden oikeuksien rajoittamisen erityisiä edellytyksiä. Syynä muuttuneeseen sääntelytapaan todettiin olevan ennen muuta se, että perustuslaki sisältää kattavat säännökset perusoikeuksien suojasta (HE 3/2008 vp, s. 26).

Edellä kuvatun sääntelyn voidaan asiallisesti katsoa sisältävän ne toimivaltuuksien käyttöönottoa ja käyttöä ohjaavat keskeiset periaatteet, joista valmiuslaissa on aiheellista säätää. Keskeisen sisältönsä osalta sääntelyä voidaan siten pitää asianmukaisena ja ajantasaisena. Toimivaltuuksien käyttöperiaatteita koskeva 4 § on kuitenkin erittäin tiivis, eikä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia säännöksen esitöissäkään kuvata kovin konkreettisesti. Pykälässä säädettyjen keskeisten periaatteiden tosiasiallinen merkitys kiireellisessä käyttöönottotilanteessa voi siksi jäädä puutteelliseksi.

2.2.4 Poikkeusolojen toteaminen ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettely

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelystä säädetään lain 2 luvussa. Ennen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valmiuslaissa ei säännellä tarkemmin yhteistoiminnan muotoa, mutta käytännössä asiaan vaikuttavat tilanteen luonne ja kiireellisyys. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yleisenä asiana valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen. Päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa annetaan lain 6 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetus (käyttöönottoasetus), jolla valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Asetus on annettava määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Toimivaltuuksista tarkemmin säätäminen kuuluu soveltamisasetuksiin.

Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhemmän ajan. Pääsääntöisesti toimivaltuuksien käyttö on mahdollista sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt, ettei valtionneuvoston asetusta ole kumottava.

Lain 7 §:ssä säädetään toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta kiireellisessä tapauksessa. Jos normaalia menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että toimivaltuuksia voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on

välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Menettely koskee tilanteita, joissa toimivaltuuksien voimaansaattamisen lykkääminen heikentäisi oleellisesti mahdollisuuksia saavuttaa lain tarkoitus poikkeusoloissa.

Toisessa vaiheessa varsinaisesta toimivaltuuksien käytöstä voidaan säätää tarkemmin niin sanotuilla soveltamisasetuksilla. Lain 10 §:ssä säädetään soveltamisasetuksiin kohdistuvasta eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Pykälän mukaan toimivaltuuksien käyttöä koskevat lain II osassa tarkoitetut asetukset on annettava välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Näin valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttö perustuu olennaisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksille, jotka eduskunta hyväksyy jälkikäteen. Asetuksia voidaan sinänsä alkaa soveltaa välittömästi, joten kyse on vain jälkitarkastusoikeudesta.

Voimassa olevan valmiuslain mukaista kolmivaiheista käyttöönottomenettelyä asiallisesti vastaava sääntely sisältyi pääpiirteissään jo aikaisempaan valmiuslakiin (1080/1991; kumottu) ja osin myös sitä edeltäneisiin niin sanottuihin poikkeusolojen valtuuslakeihin. Myös puolustustilalaissa on omaksuttu tasavallan presidentin asetukseen perustuva käyttöönottomekanismi. Valmiuslain eri kehitysvaiheissa on vallinnut näkemys siitä, että päätöksentekomenettelyyn tulee sääntelyn merkityksen vuoksi kytkeä myös muut ylimmät valtioelimet eli tasavallan presidentti ja eduskunta. Erityisellä käyttöönottomenettelyllä on pyritty varmistumaan toimivaltuuksien käyttöönoton oikeasuhtaisuudesta, välttämättömyydestä ja yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä.

Aikaisemman valmiuslain mukainen käyttöönottomenettely tuli uudelleen arvioitavaksi tarkistettaessa valmiuslakia ja puolustustilalakia vastaamaan perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia (HE 186/1999 vp). Valmiuslakiin ja puolustustilalakiin sisältyvät asetuksenantovaltuudet tarkistettiin tuolloin perustuslain 80 §:ää vastaavaksi siten, että tasavallan presidentti antaisi lakien mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamista koskevat asetukset. Tarkoituksena oli säilyttää silloisen valmiuslain mukainen järjestelmä, jossa toimivaltuuksien käyttöönottaminen ei tapahdu yksinomaan valtioneuvoston omalla päätöksellä, vaan jossa edellytetään myös tasavallan presidentin myötävaikutusta. Perustuslakivaliokunta ei ottanut käyttöönottomenettelyn perusteisiin asiasta antamassaan lausunnossaan nimenomaisesti kantaa (PeVL 1/2000 vp).

Voimassa olevan valmiuslain säätämiseen tähdänneessä valmiuslakitoimikunnan mietinnössä (OMKM 2005:2) omaksuttiin eräänlainen vähimmäistarkistusmalli, eikä käyttöönottomenettelyn perusteisiin ehdotettu tuolloin olennaisia muutoksia. Keskeisin uudistus liittyi siihen, että valmiuslain mukaiset toimivaltuudet ehdotettiin otettavaksi käyttöön tasavallan presidentin asetuksen asemesta valtioneuvoston asetuksella. Valmiuslakitoimikunta ehdotti lisäksi luovuttavaksi soveltamisasetusten osalta eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Valmiuslakitoimikunnan ehdotukset omaksuttiin jokseenkin sellaisenaan valmiuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 3/2008 vp) pohjaksi.

Perustuslakivaliokunta piti asetuksen antamiseen perustuvaa käyttöönottomenettelyä valmiuslainsäädännössä omaksuttuna tapana saattaa lainsäädännön soveltamisedellytykset ja sovellettaviksi aiotut toimivaltuudet eduskunnan käsiteltäviksi eikä nähnyt sille valtiosääntöoikeudellisia esteitä (PeVL 6/2009 vp). Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt hallituksen esittämää näkemystä soveltamisasetusten jälkitarkastusoikeuden tarpeettomuudesta perusteltuna, vaan piti asianmukaisena, että eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta valmiuslakiin päädyttiin ottamaan aiemman valmiuslain 6 §:n kaltainen säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Puolustusvaliokunta yhtyi asiasta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunnan kantaan pitäen hallituksen esityksessä esitettyä valmiuslain käyttöönottomenettelyä jälkitarkastusoikeudesta luopumista koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukaisena (PuVM 3/2010 vp).

Käyttöönottomenettelyn tarkoituksenmukaisuuteen ei ole valmiuslain käyttöönottoon ja soveltamiseen liittyvässä perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu perustavanlaatuista kritiikkiä. Kannanotot ovat kuitenkin painottuneet lähinnä ylimpien valtioelinten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen eivätkä niinkään yksittäisten menettelyvaiheiden seikkaperäiseen arviointiin.

Voimassa olevan valmiuslain muita kuin varautumista koskevia säännöksiä otettiin käyttöön ja sovellettiin ensi kertaa keväällä 2020 koronapandemian vaikutusten johdosta. Tuolloin valtioneuvosto käsitteli yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa poikkeusolojen toteamista valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 13.3.2020. Yleisistunnossaan 16.3.2020 valtioneuvosto päätti, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Päätöksen jälkeen hallituksen keskeiset ministerit pitivät tiedotustilaisuuden, jossa valmiuslain käyttöönotosta kerrottiin kansalaisille. Seuraavana päivänä valtioneuvosto antoi ensimmäiset valmiuslain mukaiset käyttöönottoasetukset.

Valmiuslaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty, mitä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnalla poikkeusolojen toteamisessa käytännössä tarkoitetaan. Voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 6/2009 vp), että ”Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyyden mukaan. Erityisesti lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa poikkeusolojen toteamista on syytä pyrkiä käsittelemään valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitetussa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa, joka on vakiintunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumiksi. Toisaalta esimerkiksi kiireellisiä ratkaisuja vaativissa suuronnettomuustilanteissa on valiokunnan mielestä vapaamuotoisempikin yhteydenpito riittävää.” Puolustusvaliokunta yhtyi esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunnan kantaan yhteistoiminnan mahdollisista muodoista (PuVM 3/2010 vp, s. 7). Keväällä 2020 poikkeusolojen vallitseminen vahvistettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen (13.3.2020) ja valtioneuvoston yleisistunnossa (16.3.2020) tekemän poikkeusolojen vallitsemista koskevan muodollisen päätöksen välillä vielä pääministerin presidentille soittamalla puhelulla (Matti Mörttinen, Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa - Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle, Sitra 2021).

Valtioneuvoston tilaaman, ensimmäisen pandemiakevään 2020 kokemuksia kokoavan selvityksen (Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, valtioneuvoston selvitys 2021:1) havaintojen perusteella valmiuslain käyttöönotto koettiin oikeaksi ja oikea-aikaiseksi ratkaisuksi pandemian hallinnassa, ja sen käyttöönotto sujui nopeasti. Selvityksen mukaan yhteisymmärrys ja päätös valmiuslain käyttöönotosta syntyi nopeasti, noin viikossa. Päätöksenteko oli nopeaa epävarmoissa olosuhteissa, mutta tilanteen yhteiskunnallista kokonaiskuvaa sekä päätöksentekoon tulevien asioiden valmistelua pidettiin puutteellisena. Myös Onnettomuustutkintakeskuksen laatimassa tutkintaselostuksessa (Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020, Otkes P2020-01) todetaan, että poikkeusolot saatiin todettua nopeasti ja sitä myötä valmiuslain toimivaltuudet saatiin käyttöön ilman merkittävää viivettä. Lisäksi raportissa todetaan, että prosessissa oli vaikeuksia, ja perustuslakivaliokunta joutui moittimaan usean asetuksen valmistelun laadusta. Taustalla oli raportin mukaan jossain määrin osaamattomuutta, mutta toisaalta myös kiire, eikä valmiuslain soveltamisesta ollut kokemusta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2020 kuvataan tarkemmin valtioneuvoston päätöksenteon nopeatahtisuutta poikkeusoloissa, mikä edellytti myös laillisuusvalvonnalta poikkeuksellista ripeyttä. Kertomuksessa kiinnitetään huomiota muun ohella siihen, että valmiuslain soveltamisessa merkittäväksi rajaukseksi eduskunnan toimivaltuuksissa osoittautui käytännössä se, ettei eduskunta voi tehdä lain nojalla annettuihin valtionneuvoston asetuksiin

varsinaisia sisällöllisiä muutoksia. Niin ikään poikkeusolojen aikana konkretisoitui kertomuksen mukaan eduskunnan yksinkertaisella äänten enemmistöllä tapahtuva päätöksenteko poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotossa ja soveltamisessa. Eduskunnan aseman turvaamiseen ylimpänä valtioelimenä poikkeusoloissa on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 11/2020 vp).

Eduskunnalla ei ole välitöntä vaikutusmahdollisuutta poikkeusolojen toteamiseen, vaan sen vaikutusvalta toteutuu vasta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevien asetusten käsittelyn yhteydessä. Poikkeusolojen toteamisen ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton välinen yhteys sekä eduskunnan vaikutusvalta poikkeusolojen toteamiseen aiheutti epäselvyyttä sekä vuoden 2020 että 2021 poikkeusolojen yhteydessä. Keväällä 2020 poikkeusolot todettiin sekä valmiuslain 3 §:n 3 että 5 kohdan nojalla, mutta toimivaltuuksia otettiin käyttöön vain 3 §:n 5 kohdan nojalla. Eduskunta ei päässyt lainkaan ottamaan kantaa 3 §:n 3 kohdan mukaisten poikkeusolojen perusteiden täyttymiseen. Keväällä 2021 poikkeusolot todettiin 1.3.2021, mutta samalla tai välittömästi sen jälkeen ei annettu yhtään käyttöönottoasetusta.

Eduskunnan aseman turvaamiseen poikkeusoloissa kiinnitetään huomiota myös Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa - Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle -muistiossa (Matti Mörttinen, Sitra 2021), joka perustuu uutisseurannan lisäksi haastatteluihin, keskeisiin päätösasiakirjoihin sekä taustakirjallisuuteen. Muistiossa todetaan muun ohella, että valmiuslain yllättävän riidaton käyttöönotto keväällä 2020 madalsi merkittävästi sen uuden soveltamisen kynnystä, ja että valmiuslain siirtämistä ainakin siviilikriisien tapauksissa eduskunnan määräenemmistön taakse on syytä harkita. Muistion mukaan yksi mahdollisuus olisi eriyttää eduskunnan päätöksenteon muoto sen mukaan, millaisesta uhkatilanteesta on kysymys. Perinteisen ulkoisen uhan ja sotilaallisen vaaran uhatessa olisi perustellumpaa edetä yksinkertaisella enemmistöllä kuin vaikkapa taloudellisen riskitilanteen, luonnonkatastrofiin tai siihen rinnastettaviin ilmiöihin liittyvien onnettomuustilanteiden tapauksissa. Niin ikään muistiossa kiinnitetään oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan tavoin huomiota siihen, ettei eduskunnalla ole mahdollisuutta korjata valtioneuvoston antamia asetuksia kiireellisessä tilanteessa, vaan vain jättää ne voimaan tai kumota ne. Niinpä eduskunta joutui kumoamaan asetuksia ja käytännössä palauttamaan niitä valtioneuvostolle uudelleen valmisteltavaksi sen sijaan, että ne olisi voitu hyvin nopeastikin muokata perustuslain mukaiseen kuntoon eduskunnassa.

Tähänastisen lainsäädäntökäytännön ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa valmiuslain nykyistä käyttöönottomenettelyä voidaan pitää perusteiltaan edelleen tarkoituksenmukaisena. Menettelyä koskeva sääntely on kuitenkin yleispiirteistä ja sen yksityiskohdat vaativat erityisesti valmiuslain soveltamiskokemukset huomioon ottaen kehittämistä.

Sekä poikkeusolojen alkamista että päättymistä koskevaa sääntelyä voidaan pitää voimassa olevan valmiuslain osalta jossain määrin puutteellisena. Laki sisältää säännökset käyttöönottoasetuksen antamisesta valtioneuvoston todettua poikkeusolot yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, mutta selkeää toimivaltasäännöstä poikkeusolojen alkamista koskevalle päätökselle laissa ei ole. Tosiasiallisesti poikkeusolojen alkamisesta päätettiin koronapandemian aikana valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä, jota edelsi asian valmisteleva käsittely tasavallan presidentin kanssa.

Keskeisenä puutteena lain menettelysäännösten osalta voidaan pitää sitä, että poikkeusolojen päättymistä koskevat säännökset puuttuvat siitä kokonaan. Jossain määrin epäjohdonmukaisena voidaan pitää myös poikkeusolojen määritelmän sääntelyä nimenomaan määritelmäsäännöksenä, eikä nimenomaisena poikkeusolojen toteamisen aineellisia edellytyksiä koskevana säännöksenä.

Vaikka lain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa koskevaa menettelyä voidaan perusteiltaan pitää edelleen tarkoituksenmukaisena, sitäkin koskevaa sääntelyä on silti syytä yksityiskohtiensa

osalta kehittää ja selventää. Jossain määrin ylimalkaisina ja osin epäselvinä voidaan pitää ainakin käyttöönottoasetusten sisältöä ja muuttamista sekä käyttöönotto- ja soveltamisasetuksiin kohdistuvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia koskevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä koronapandemian aikana korostui useasti tarve seurata poikkeusoloissa jatkuvasti ja aktiivisesti poikkeusolojen sekä niiden hallintaan liittyvien lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytyksiä ja vaikutuksia. Voimassa olevassa valmiuslaissa valtioneuvostolle ei ole tältä osin säädetty nimenomaisia velvollisuuksia, vaan ne on lähinnä tulkittavissa lain yleisten soveltamisperiaatteiden kautta.

2.2.5 Varautuminen poikkeusoloihin

Yhteiskunnan kriisinkestävyyteen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan viranomaisten velvollisuus varautua suoriutumaan tehtävistään kaikissa olosuhteissa sekä sopeuttamaan toimintansa myös mahdollisiin häiriötilanteisiin ja kriisiolosuhteisiin.

Valmiuslain 3 luvussa säädetään varautumisesta poikkeusoloihin. Siinä missä valmiuslain säännökset pääosin tulevat sovellettavaksi vasta poikkeusoloissa, varautumisvelvollisuus velvoittaa siinä mainittuja viranomaisia ja muita tahoja jatkuvasti jo normaalioloissa.

Lain 12 §:ssä säädetyn yleisen varautumisvelvollisuuden mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lain 13 §:n mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Myös useisiin erityislakeihin sisältyy varautumista koskevia säännöksiä, jotka täydentävät valmiuslain yleistä varautumisvelvollisuutta.

Varautumisen merkitys on korostunut entisestään Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen myötä. Nato-jäsenyyden myötä yhteiskunnan kriisinkestävyydelle ja kansalliselle varautumiselle johtuu vaatimuksia myös Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklasta ja siihen pohjautuvasta Naton resilienssityöstä. Naton strategisessa konseptissa (2022) kuvataan yhteiskuntien kriisinsietokyvyn keskeinen merkitys ja liittyminen Naton ydintehtäviin. Siviilivalmiuden, millä tarkoitetaan muita kuin sotilaallisia valmius- ja varautumistoimia, ja kansallisen kriisinkestävyyden vahvistaminen ovat 3 artiklan mukaisesti jäsenmaiden omalla vastuulla. Nato kuitenkin asettaa jäsenmaille tavoitteita, seuraa niiden täyttymistä ja tukee jäsenvaltioita niiden saavuttamisessa. Siviilivalmiuden ydintoimintoja Naton resilienssityössä ovat valtionjohdon päätöksentekokykyyn liittyvien toimintojen turvaaminen, yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä tuki sotilaalliselle puolustukselle. Ydintoimintojen turvaamiseksi on asetettu resilienssin perusvaatimuksia, jotka liittyvät mm. energiantuotannon varmistamiseen, ruuan ja veden saatavuuden turvaamiseen sekä kriisinkestävien viestiyhteyksien varmistamiseen.

Vaikka valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus on nykymuotoilultaan väljä ja jossain määrin tavoiteluonteinen, sillä on mahdollista katsoa olevan edelleen keskeinen merkitys julkishallinnon toimijoiden häiriönsietokyvyn kehittämistä ohjaavana sääntelynä. Sektoritai toimialakohtaisesti säädetyt varautumisvelvollisuutta koskevat erityissäännökset monelta osin täsmentävät ja täydentävät valmiuslaissa säädettyä yleistä velvoitetta, mutta eivät kokonaan korvaa sitä. Kunkin organisaation toimijakohtaista varautumista ei myöskään voida korvata yhteiskunnallisen tason varautumisella, vaan yhteiskunnan kriisinkestävyys ja kokonaisturvallisuus edellyttävät molempia. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli kuvataan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2025). Sen mukaisesti varautuminen ulottuu kaikille toiminnan tasoille (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen taso) ja sisältää elinkeinoelämän,

järjestöjen ja muiden yhteisöjen toiminnan yhteensovittamisen julkisen sektorin toimenpiteiden kanssa. Se edellyttää usein myös valtionrajat ylittäviä toimenpiteitä. Pelkkä viranomaisten ja muiden julkishallinnon toimijoiden varautuminen ei ole riittävää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Varautumisen vaikuttavuus edellyttää koko yhteiskunnan osallistumista. Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan kriisinkestävyyden turvaaminen perustuu velvoittavan lainsäädännön lisäksi sopimuksiin ja vapaaehtoisuuteen.

Valmiuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön sisältyvän varautumissääntelyn puutteena voidaan pitää sitä, ettei se kattavasti huomioi yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiä yksityisen sektorin toimijoita, eikä erilaisia viranomaistehtävien järjestämistapoja. Kuten jaksossa 3 tarkemmin kuvataan, yksityisen sektorin merkitys yhteiskunnan kriisinkestävyydelle on jatkuvasti kasvanut ja myös monet viranomaistoiminnot ovat käytännössä täysin riippuvaisia mm. yksityisten yritysten viranomaisille tuottamista tukipalveluista ja muista ostopalveluista. Tältä osin valmiuslain kehittämistarpeita arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon myös muun varautumista koskevan lainsäädännön kehitys, erityisesti kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (jäljempänä *CER-direktiivi*) kansallinen täytäntöönpano (laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta 310/2025, HE 205/2024 vp, jäljempänä *CER-laki*).

Yksityiset yhteisöt hoitavat myös enenevissä määrin julkisia hallintotehtäviä, eikä lähtökohtaisesti ole perusteita kohdella niitä varautumisen osalta tällöin eri tavalla kuin viranomaisia. Julkiset hallintotehtävät tulee pystyä hoitamaan kaikissa olosuhteissa niiden järjestämistavasta riippumatta. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden suppeaa soveltamisalaa on jossain määrin paikattu myös yksityisiä toimijoita koskevassa sektorikohtaisessa lainsäädännössä, minkä lisäksi elinkeinoelämä melko laajasti varautuu erilaisiin kriiseihin myös vapaaehtoisesti. Myös velvoittavaa sääntelyä olisi kuitenkin tältä osin syytä kehittää, vaikkakaan ei välttämättä kaikilta osin nimenomaisesti valmiuslakiin sijoitettavan yleisen sääntelyn kautta.

Valmiuslain 12 § on sanamuodoltaan erittäin väljä ja jättää käytännön varautumistoimet ja niiden laajuuden hyvin laajasti varautumisvelvollisten omaan harkintaan. Vaikka joustavuus on jossain määrin välttämätöntäkin kaikkia yhteiskunnan sektoreita ja koko julkishallintoa koskevassa yleislaissa, se on myös johtanut käytännössä kirjaviin varautumisen toimintatapoihin ja vaihtelevaan varautumisen tasoon. Eräänlaisena puutteena säännöksen muotoilussa voidaan pitää myös sen sanamuodon painottumista lähinnä tehtävien hoitamisen jatkuvuuden turvaamiseen, kun taas varautuminen poikkeusolojen toimivaltuuksien toimeenpanoon ei suoranaisesti käy säännöksen nykyisestä sanamuodosta ilmi. Erityisesti Covid 19 –pandemian aikana kävi myös käytännössä ilmi, että varautuminen valmiuslain toimivaltuuksien täytäntöönpanoon oli vaihtelevaa.

Voimassa oleva valmiuslain 12 § velvoittaa suoraan sanamuotonsa perusteella varautumaan ainoastaan poikkeusoloihin, vaikka säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös muihin häiriötilanteisiin varautumiseen. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää puutteellisena. Erityislainsäädäntöön sisältyy useita varautumista koskevia säännöksiä, joissa velvollisuus koskee myös normaaliolojen häiriötilanteita, mutta Suomen lainsäädäntöön ei sisälly tällä hetkellä nimenomaista julkishallintoa yleisesti koskevaa velvollisuutta varautua myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Ottaen erityisesti huomioon kriisien hämärtymisen ja hybridivaikuttamisen lisääntymisen, yhteiskunnan kriisinkestävyyden näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä, ettei varautumista rajata vain poikkeusoloihin.

Toimijakohtaisen varautumisen lisäksi erittäin tärkeänä voidaan pitää toimijoiden ja toimialojen välistä yhteistyötä sekä tähän liittyvää varautumisen yhteensovittamista, ohjaamista ja koordinointia. Valmiuslakiin ei tällä hetkellä sisälly nimenomaista säännöstä varautumisen poikkihal-

linnollisesta yhteensovittamisesta, mitä voidaan pitää ongelmallisena. Nykyaikaiset turvallisuusuhkat eivät noudata hallinnonalarajoja, vaan niiden hallinta edellyttää tyypillisesti useiden hallinnonalojen ja myös yksityisen sektorin yhteistyötä.

2.2.6 Valmiuslain lisätoimivaltuudet

2.2.6.1 Yleistä

Voimassa olevan lain II osassa säädetään poikkeusoloissa käytettävistä normaaliolojen lainsäädäntöä pidemmälle menevistä poikkeuksellisista toimivaltuuksista. Valmiuslain toimivaltuuksista valtaosa kohdistuu väestön ja sen toimeentulon, maan talouselämän sekä yhteiskunnan elintärkeiden rakenteiden ja toimintojen turvaamiseen. Säännökset koskevat muun muassa liikkumisrajoituksia, evakuointia, tavaroiden ja rakennusten tilapäistä luovutusvelvollisuutta sekä säännöstelyä.

Yhden tai useamman toimivaltuuden käyttöönotto edellyttää aina valmiuslain I osassa säädettyä toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevaa päätöksentekomenettelyä, eikä näin ollen lain II osa tule kokonaisuudessaan automaattisesti sovellettavaksi poikkeusolojen toteamisen yhteydessä. Valmiuslain toimivaltuussääntelyllä turvataan mahdollisuus hallita poikkeusoloja siltä osin kun normaaliolojen lainsäädännön säännönmukaiset viranomaisen toimivaltuudet ovat tilanteessa arvioitu riittämättömäksi. Toimivaltuuskokonaisuus muodostaa siten poikkeusolojen hallinnan kannalta erityisen keinovalikoiman ja on valmiuslain soveltamisen kannalta keskeinen kokonaisuus.

Valmiuslain toimivaltuuskokonaisuus perustuu suurilta osin jo voimassa olevaa lakia edeltävään valmiuslakiin (1080/1991), jonka valmistelu ulottui jo osin 1970–80-luvuille. Voimassa olevaa lakia edeltävää valmiuslakia tarkasteltiin laajemmin perustuslakiuudistuksen (2000) yhteydessä sekä vuonna 2003, jolloin toimivaltuuskokonaisuutta tarkasteltiin erityisesti rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalaa koskevien toimivaltuuksien osalta. Voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä toimivaltuuskokonaisuuteen liittyvään sääntelyyn sisällytettiin pääosin lakia edeltäneen valmiuslain toimivaltuussäännöksiä asialliselta sisällöltään vastaavat säännökset ja sääntelyä täsmennettiin. Joistain toimivaltuuksista tässä yhteydessä luovuttiinkin. Isoimpia muutoksia toimivaltuussääntelyyn tehtiin tällöin lisäämällä muun muassa säännös lausunnon pyytämisestä Euroopan keskuspankilta tilanteessa, jossa tiettyjä rahoitusmarkkinoita koskevia toimivaltuuksia otettaisiin käyttöön. Lisäksi sääntelyä uudistettiin osin energiahuollon osalta muun muassa lisäämällä vesihuoltoa koskeva toimivaltuus. Samalla uudistettiin muun muassa merkittävästi hallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyä ja otettiin uudet säännökset hallintoviranomaisten viestinnästä poikkeusoloissa ja toimivallan ratkaisemista ja tärkeysmäärittelyjen yhteensovittamisesta.

Toimivaltuuskokonaisuuteen on tehty joitain täsmennyksiä myös voimassa olevan lain hyväksymisen jälkeen. Merkittävin muutos toimivaltuuskokonaisuuteen tehtiin kuitenkin vuonna 2022 (HE 63/2022 vp) poikkeusolomääritelmän laajentamista koskevan esityksen yhteydessä. Tällöin toimivaltuuskokonaisuuteen tehtiin ensinnäkin mittavasti teknisiä tarkennuksia mutta lisättiin myös uusi toimivaltuus väestön toimeentulon turvaamisesta sekä laajennettiin palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen ja irtisanomisoikeuden rajoittamisen mahdollisuutta tietyillä toimialoilla. Lisäksi kokonaisuuteen lisättiin uusi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva luku, joka sisältää toimivaltuudet kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa kuljetuksia, rakennusten ja huoneiston luovutusvelvollisuudesta maahanmuuttovirastolle sekä mahdollisuuden rajoittaa liikkumista ja oleskelua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Toimivaltuussäännökset on valmiuslain sisäisessä systematiikassa järjestetty pääasiallisesti niin, että yksi luku koskee yhden hallinnonalan toimivaltuussääntelyä. Voimassa olevan lain toimivaltuuskokonaisuus muodostuu 13 asiakokonaisuutta koskevasta luvusta, joita ovat:

- Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen
- Hyödyketuotannon ja –jakelun sekä energiahuollon varmistaminen
- Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely
- Asuntokannan käytön säännöstely
- Sosiaaliturvaan liittyvät muutokset
- Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaaminen
- Kuljetusten turvaaminen ja polttonesteen säännöstely
- Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen
- Valtiontalouden hoito poikkeusoloissa
- Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet
- Työvelvollisuus
- Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa
- Sotilaallinen puolustusvalmius
- Väestönsuojelu ja evakuointi
- Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.

Valmiuslain toimivaltuuskokonaisuuden kannalta olennaista on sen sisältämän sääntelyn ajanmukaisuuden ja toimivuuden varmistaminen. Toimivaltuuksien riittävyyttä ja niiden toteuttamiskelpoisuutta on arvioitava yleisen yhteiskunnallisen kehityksen ja muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimukset huomioon ottaen varsin eri tavalla kuin nykyisen valmiuslain säännöksien valmistelun ajankohtana. Koska suuri osa voimassa olevan lain mukaisista toimivaltuuksista perustuu kymmenien vuosien takaiseen valmisteluun, kokonaisuuteen sisältyy myös sellaista sääntelyä, joka ei nykyajassa ole enää tarpeellista tai toteuttamiskelpoista. Monilta osin normaaliolojen lainsäädäntöä on myös kehitetty tai sitä on tarkoitus kehittää siten, että vastaavat valmiuslain toimivaltuudet jäävät tarpeettomaksi tai ne ovat muutoinkin luonteeltaan sen laatuisia, että ne voitaisiin toteuttaa myös normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä. Tällaisia toimivaltuuksia ovat erityisesti sellaiset valtuudet, jotka koskevat viranomaisten sisäistä organisoitumista tai jotka ovat muutoin sen luonteisia, ettei niiden sijoittaminen valmiuslain erityisten soveltamisedellytysten taakse ole perusteltua. Myös EU-oikeuden sisältämä häiriötilannesääntely on kehittynyt valmiuslain säätämisen jälkeen, joka osaltaan vähentää tarvetta säätää vastaavaa sääntelyä kansalliseen lainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVL 29/2022 vp, s. 7, ks. myös esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Normaaliolojen lainsäädäntöön onkin katsottu voitavan sisällyttää varsin pitkällekin menevää sääntelyä vakavien häiriötilanteiden varalta. Koska lähtökohta poikkeusolojenkin aikana on se, että tilannetta hallitaan ensisijaisesti viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin, tulee valmiuslainsäädännön mahdollistaa vain sellaiset toimivaltuudet, joita ei voida sisällyttää normaaliolojen lainsäädäntöön ja joita hyödynnetään vasta silloin, kun normaaliolojen lainsäädäntö todetaan riittämättömäksi tilanteen hallinnan kannalta.

Valmiuslain nykyisen toimivaltuuskokonaisuuden kannalta huomioitavaa on erityisesti myös se, että toimivaltuuskokonaisuus ei ole sisällöltään kaikelta osin kovin yhteismitallista. Osaltaan tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että valmiuslain poikkeusolomääritelmä ei kaikilta osin ole sovitettu perustuslain 23 §:ssä asetettuihin rajoihin, minkä vuoksi edellä mainitun sääntelyn ulkopuolelle jääviin perusteisiin ei ole voitu kytkeä perusoikeuspoikkeuksiksi katsottavia toimivaltuuksia. Valmiuslaki sisältää sekä perusoikeuspoikkeuksia mahdollistavia toimivaltuuksia, että perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteisiin mahtuvia toimivaltuuksia. Valmiuslaki sisältää myös sellaisia toimivaltuuksia, joissa ei ole kyse välttämättä lainkaan perusoikeuksiin puuttuvista toimivaltuuksista, mutta joiden poikkeuksellisuus tai poikkeukselliset vaikutukset edellyttävät niiden kytkemistä valmiuslain erityiseen käyttöönottomenettelyyn.

Osaltaan yhteismitallisuuden puute johtuu myös siitä, että toimivaltuuksien valmistelu on tehty siiloittain sektoriministeriöissä eikä lain kokonaisuutta tai toimivaltuuksien keskinäisriippuvuuksia ole tarkasteltu kattavasti voimassa olevaa lakia valmisteltaessa. Nykypäivänä monet yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat kuitenkin yhä laajemmin toisistaan keskinäisriippuvaisia, minkä takia toimivaltuuksien keskinäinen synergia on varmistettava lain kokonaisuuden kannalta. Sektoriministeriöissä tehty erillinen valmistelu heijastuu myös toimivaltuuksiin sisältyvien asetuksenantovaltuuksien erilaisiin kirjoitustapoihin ja niiden väljyyteen. Yksi syy sille, miksi valmiuslaki on aikanaan säädetty poikkeuslakina perustuslain säätämisjärjestyksessä, onkin se, että lain sisältämät delegointisäännökset ovat suurelta osin sellaisia, etteivät ne vastaa perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (ks. PeVL 29/2022 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp). Asetuksenantovaltuuksien väljyys heikentää luonnollisesti myös eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevassa arvioinnissa, mikäli toimivaltuuden sisältö olennaisesti täsmennettäisiin vasta soveltamisasetuksen mukaisella sääntelyllä. Voimassa olevan lain mukaisesti eduskunnalla on vain jälkitarkastusoikeus valmiuslain soveltamisasetusten osalta. Käyttöönottoprosessia koskevaa menettelyä kuvataan tarkemmin jaksossa 2.2.4.

Täysin symmetrisen toimivaltuussääntelyn laatiminen on toisaalta haastavaa toimivaltuuksien erilainen luonne ja käyttöala huomioon ottaen. Tämän vuoksi asetuksenantajalle jäävän harkintavallan käytön rajaaminen välttämättömään on erityisesti huomioitava perusoikeuspoikkeuksia koskevien toimivaltuuksien osalta. Muutoin asetuksenantovaltuuksien on täytettävä perustuslain 80 §:ssä säädetyt vaatimukset (ks. PeVL 29/2022 vp, s. 6, PeVL 20/2011 vp, s. 3, PeVM 9/2010 vp, s. 11).

Toimivaltuuskokonaisuutta ei valmiuslain säätämisvaiheessakaan arvioitu tai tarkasteltu kokonaisvaltaisesti ja kattavasti eikä kaikilta osin ole selvää, miten voimassa olevaa sääntelyä tulisi soveltaa. Valtaosaa toimivaltuuksista ei ole koskaan jouduttu soveltamaan. Osa toimivaltuuksista on myös kirjoitettu passiivimuotoon, eli toimivaltaista viranomaista ei niiden osalta ole ilmaistu säännöksessä selkeästi. Toisaalta toimivaltuuksissa tarkoitettujen viranomaisten organisaatiorakenteet ja vastuunjaot ovat myös kehittyneet valmiuslain säätämisestä, minkä vuoksi toimivaltuuksien soveltamisesta vastaavia viranomaisia ja valvontavastuita tulee myös tarkastella kokonaisuutena. Erityisesti hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen tehtävänjakoon tulee kiinnittää huomiota, vaikka teknisiä tarkistuksia valmiuslakiin tehtiinkin hyvinvointialueiden perustamisen myötä (ks. esim. HE 56/2021 vp). Yhteiskunnan kriisinkestävyyden kannalta onkin tärkeää, että valmiuslaki sisältää käytännön kannalta vain sellaisia toimivaltuuksia, joita voidaan myös käytännössä soveltaa. Tätä näkökulmaa korostaa myös esityksessä ehdotetun varautumisvelvollisuutta koskevan aineellisen sääntelyn täsmentäminen, jonka mukaisesti varautumisvelvollisen olisi varauduttava myös tässä laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön.

2.2.6.2 Varautumisen ja valmiuslain lisätoimivaltuuksien suhteesta

Useilla valmiuslain lisätoimivaltuuksilla on mahdollista poikkeusoloissa tukea sellaista viranomais- tai muuta toimintaa, jota koskee myös yleinen tai erityislainsäädäntöön perustuva varautumisvelvollisuus poikkeusoloihin. Valmiuslain lisätoimivaltuuksien ei voi kuitenkaan tulkita miltään osin korvaavan tai lieventävän varautumisvelvollisuuteen sisältyvää velvoitetta ennakollisin toimenpitein varmistaa toimintansa mahdollisimman häiriötön jatkuminen poikkeusoloissa. Valmiuslain lisätoimivaltuudet on tarkoitettu ainoastaan viimesijaisesti täydentämään käytössä olevaa keinovalikoimaa niin vakavassa ja poikkeuksellisessa tilanteessa, ettei sitä kohtuudella ole enää mahdollista hallita asianmukaisenkaan varautumisen nojalla. Viranomaisen tulee siten erilaisin etukäteisvalmisteluin esimerkiksi pyrkiä mahdollisimman pitkälle turvaamaan kalustotarpeensa myös poikkeusolojen varalta, vaikka sillä olisikin poikkeusoloissa käytettävissään myös kyseiseen kalustoon kohdistuva otto-oikeus.

2.2.6.3 Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen

Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaamista koskevista toimivaltuuksista säädetään valmiuslain 4 luvussa. Sääntely lisättiin vuoden 1991 valmiuslakiin jälkikäteen vuonna 2003 ja siirrettiin siitä pääosin samansisältöisenä voimassa olevaan valmiuslakiin. Luku sisältää laajan ja sisällöllisesti melko kirjavan toimivaltuuskokonaisuuden, jossa on osin rahoitus- ja vakuutusalan yleisen toiminnan turvaamisen lisäksi kyse myös muun muassa hintavakauden ja väestön välttämättömän toimeentulon turvaamisesta. Luvun sääntely ei siten kaikilta osin palaudu sisällöltään ja tarkoitukseltaan sen otsikon mukaisiin tavoitteisiin.

Valmiuslain 4 luvun säännökset mahdollistavat sekä perusoikeuksiin että talouselämän perusteisiin voimakkaasti puuttuvia toimenpiteitä. Säännösten nojalla voidaan muun muassa velvoittaa yksityisiä tahoja luovuttamaan Suomen pankille ulkomaisia maksuvälineitä ja arvopapereita sekä asettaa arvopapereille ja maksuvälineille maastavienti- tai maahantuontikielto. Säännösten perusteella voidaan myös muun muassa rajoittaa luotonantoa, sijoitustoimintaa, arvopaperitoimintaa, indeksiehdon käyttöä ja maksuliikettä. Lisäksi luku sisältää säännöksiä, joiden nojalla alan toimijat saavat poikkeusoloissa poiketa tietyistä normaaliolojen lainsäädännön säännöksistä, kuten luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista, korvausrahastoille asetetuista vaatimuksista sekä rahoitus- ja vakuutusalan toimijoiden konkurssiin asettamisesta.

Rahoitus- ja vakuutusalaa koskevaa valmiuslain toimivaltuussääntelyä voidaan pitää edelleen osittain ajanmukaisena. Säännökset on kuitenkin valmisteltu kokonaisuudessaan ennen vuoden 2008 finanssikriisiä, jonka jälkeen erityisesti rahoitusalaa koskeva sekä kansallinen että EU-tason sääntely on merkittävästi uudistunut. Myös rahoituspalvelut ja -tuotteet ovat toimivaltuuksien säätämisen jälkeen monipuolistuneet erityisesti digitalisaation johdosta. Markkinoille on tullut uusia tuotteita ja palveluita, kuten joukkorahoitusalustat, uudenlaiset maksupalvelut ja kryptovarat, joita valmiuslain 4 luvun sääntely ei tunnista. Palvelujen tarjonta on ohjautunut vahvasti verkossa tarjottaviin palveluihin toimipisteissä tarjottavien palvelujen sijaan. Myös rahoitusmarkkinoita koskeva EU-tasoinen sääntely on uudistunut vuoden 2008 finanssikriisin myötä kansainvälisen yleisemmän kehityksen mukana. Sekä alan sääntely-ympäristön että toiminnan kehitys edellyttävät tosiasiallisesti melko paljon yksityiskohtaisia muutoksia alaa koskeviin valmiuslain säännöksiin. Rahoitus- ja vakuutusalaa koskevaa sektorikohtaista sääntelyä ja sen kehitystä kuvataan tarkemmin jäljempänä jaksossa 2.3.2. Luvun sääntelyyn kohdistuu myös tiettyjä oikeudellisia ongelmia liittyen esimerkiksi sen sisältämien asetuksenantovaltuuksien väljyyteen.

Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevia toimia koskeva voimassa olevan lain 15 § sisältää erittäin perustavanlaatuisesti ihmisten perusoikeuksiin, yritysten toimintaedellytyksiin ja Suomen talouselämän perusteisiin kohdistuvia toimenpiteitä, joilla voitaisiin muun muassa estää maksuvälineidän kuljettaminen rajan yli, velvoittaa luovuttamaan ulkomaiset arvopaperit Suomen pankille sekä estää kaikenlaiset taloudelliset toimet suomalaisen ja ulkomaalaisen luonnollisen tai oikeushenkilön välillä. Asiallisesti toimivaltuudet merkitsevät kattavaa Suomen rajojen sulkemista ihmisiltä, mittavaa kollektivisointitoimenpidettä sekä ulkomaankaupan kieltoa. Pääomapakoa voidaan edelleen pitää poikkeusoloissa realistisena uhkakuvana ja sen torjumista siten sinänsä hyväksyttävänä ja tarpeellisena tavoitteena. Voimassa olevan sääntelyn keskeisenä ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei se sisällä minkäänlaisia laintasoisia ajallisia tai asiallisia rajauksia tai edes valtioneuvoston toimivaltaa säännellä ja rajata toimivaltuuksien soveltamista ja siten pykälän soveltamisesta aiheutuvia, mahdollisesti mittaviakin, ei-toivottuja vaikutuksia ihmisten elämään ja yritysten toimintaedellytyksiin. Pykälän soveltamista on voimassa olevan lain nojalla mahdollista asiallisesti rajata vain Suomen Pankin yksilöllisesti hallintolain mukaisesti tekemin hallintopäätöksin. On selvää, ettei Suomen Pankilla ole tosiasiallisia mahdollisuuksia kiireellisesti käsitellä kymmeniä tai jopa satoja tuhansia poikkeuslupahakemuksia, minkä vuoksi menettelyn merkitys jäisi tosiasiallisesti olemattomaksi. Pääomapaon torjumiseen liittyvän valmiuslain sääntelyn voidaankin katsoa edellyttävän merkittävää uudistamista.

2.2.6.4 Hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistaminen

Valmiuslain 5 luvussa säädetään toimivaltuuksista, joilla varmistetaan hyödyketuotanto ja -jakelu sekä energiahuolto. Luvun toimivaltuudet mahdollistavat hyödyketuotantoa koskevat toimenpiteet laajasti sisältäen kauppaa, teollisuutta ja ulkomaankauppaa koskevan sääntelyn lisäksi toimivaltuuksia, joilla voidaan ohjata myös alkutuotantoa.

Luvussa on kyse toimivaltuuksista, joilla viimesijassa varmistetaan välttämättömien hyödykkeiden ja erityisesti energiahyödykkeiden saatavuus. Toimivaltuuksille voidaan katsoa olevan jatkossakin erityinen tarve ja käyttöala poikkeusoloissa. Ottaen huomioon luvun sisältämän sääntelyn kokonaisuuden laajuuden, sääntelystä on erotettavissa kokonaisuuksia, joista olisi selkeämpää säätää omissa luvuissaan.

Voimassa olevan valmiuslain säännöstelytoimivaltuuksien ongelmana voidaan pitää sitä, että säännöstely perustuu laajasti ostolupamenettelyihin. Ostolupien myöntäminen, valvonta ja muu hallinnointi on hallinnollisesti erittäin raskasta ja edellyttäisi poikkeusoloissa valtavasti henkilöstöresursseja tehtäviä hoitaville viranomaisille. Koska kyse olisi lisäksi yksilöllisesti tehtävistä ja valituskelpoisista hallintopäätöksistä, menettelyt voisivat kuormittaa myös vakavalla tavalla hallintotuomioistuimia. Poikkeusoloissa viranomaisten resurssit ovat lähtökohtaisesti niukat ja ne tulisi voida kohdentaa poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömään toimintaan. Ostolupiin perustuvia menettelyjä voidaan edelleen pitää perusteltuna silloin, kun menettely tosiasiallisesti koskee suhteellisen vähälukuista viranomaisten tai elinkeinonharjoittajien joukkoa, mutta erityisesti kuluttajahyödykkeiden säännöstelyyn se soveltuu edellä mainituista syistä heikosti.

2.2.6.5 Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely

Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstelyä koskevista toimivaltuuksista säädetään valmiuslain 6 luvussa. Luvussa säädettyjä varsinaisia säännöstelytoimivaltuuksia ovat rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa sekä rakennustuotteiden ostolupa. Lisäksi luku sisältää mainittujen toimivaltuuksien soveltamista koskevat liitännäissäännökset välttämättömästä rakentamisesta, aloitus- ja jatkamisluvan sekä ostoluvan myöntämisestä sekä elinkeinonharjoittajan ilmoitusvelvollisuudesta. Luvun säännöksiä voidaan soveltaa vain sotilaallisissa poikkeusoloissa ja niiden tarkoituksena on turvata rakentamisen resurssien ja materiaalien ohjautuminen poikkeusoloissa välttämättömäksi katsottavaan rakentamiseen.

Edellä mainittuja valmiuslain 6 luvun toimivaltuuksia voidaan pitää perusteiltaan edelleen tarpeellisina ja asianmukaisina. Koska toimivaltuuksissa ei olisi kyse aloitus- tai jatkamislupien taikka ostolupien myöntämisestä yksityishenkilöille, vaan rajatummalle elinkeinonharjoittajien ryhmälle, myös lupamenettelyjä voidaan tältä osin pitää edelleen mahdollisena ja toteuttamiskelpoisena säännöstelyn toteuttamistapana. Toimivaltuussäännösten yksityiskohdissa on kuitenkin melko paljon päivittämisen tarvetta, minkä lisäksi jonkinlaisena puutteena voidaan pitää sitä, ettei voimassa oleva laki mahdollista rakennustuotteiden hintasäännöstelyä.

2.2.6.6 Asuntokannan käytön säännöstely

Valmiuslain 7 luvussa säädetään asuntotilanteen helpottamista koskevista poikkeusolojen toimivaltuuksista. Toimivaltuudet on mahdollista ottaa käyttöön sotilaallisissa poikkeusoloissa ja lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetun suuronnettomuuden ja sen välittömän jälkitilan aikana. Luku sisältää ensinnäkin toimivaltuussäännökset asunnon ja huoneen ilmoittamisesta vuokrattavaksi sekä näihin liittyvästä vuokralaisen osoittamisesta. Lisäksi luvussa säädetään vuokran korottamisen ja vuokrasopimuksen irtisanomisen rajoittamisesta.

Lain 7 luvun toimivaltuuksia voidaan pitää perusteiltaan edelleen tarpeellisina ja luvun voidaan katsoa sisältävän tarvittavat asumisen helpottamista poikkeusoloissa koskevat toimivaltuudet.

Erityisesti asunnon ja huoneen vuokrattavaksi ilmoittamista sekä vuokralaisen osoittamista koskevat säännökset jäävät kuitenkin ylimalkaisiksi ja epäselviksi muun muassa soveltamisalansa, noudatettavan menettelyn ja vuokrasuhteisiin sovellettavan lainsäädännön osalta. Sääntelyä olisikin syytä yksityiskohtiensa osalta merkittävästi täsmentää sen tosiasiallisen toimivuuden varmistamiseksi.

2.2.6.7 Sosiaaliturvaan liittyvät muutokset

Sosiaaliturvaan liittyvistä muutoksista säädetään valmiuslain 8 luvussa. Luku sisältää ensinnäkin lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien sekä sosiaaliavustusten muutoksia koskevat toimivaltuussäännökset. Toimivaltuuksissa on kyse mahdollisuudesta poikkeusoloissa lykätä säännöksissä tarkoitettujen etuuksien maksatusta, keskeyttää se määräajaksi tai alentaa etuuksien määrää. Toimivaltuuksia täydentää lain 58 §:n säännös, joka turvaa etuuksien saajille tietyn perustoimeentulon tason toimivaltuuksia sovellettaessa. Toimivaltuuksia voidaan pitää perusteiltaan edelleen tarpeellisina, mutta jossain määrin täsmentämistä edellyttävinä. Keskeisenä haasteena toimivaltuuksien käytännön sovellettavuuden kannalta voidaan pitää sitä, että ne perustuvat tällä hetkellä etuuden maksajan yksilöllisesti tekemiin hallintopäätöksiin. Tätä voidaan pitää sekä hallinnollisesti erittäin raskaana että toimivaltuuksien tarkoituksen kannalta epätarkoituksenmukaisena.

Valmiuslain 57 a §:ssä säädetään väestön maksukyvyn ja toimeentulon turvaamisesta. Pykälä lisättiin lakiin vuonna 2022 ja siinä on asiallisesti kyse poikkeusoloissa väestölle suoritettavasta erityistuesta tilanteessa, jossa maksuliikenteeseen kohdistuu laajamittainen häiriö. Tuen takaisinperinnästä säädetään erikseen lain 131 a §:ssä. Toimivaltuutta voidaan pitää edelleen perusteiltaan tarpeellisena, mutta myös sen yksityiskohtia on tarpeen kehittää.

Valmiuslain 59 §:ssä säädetään maksun viivästymisen seuraamuksista vapautumisesta. Vaikka toimivaltuuden tarkoitusta voidaan sinänsä pitää asianmukaisena, sen tosiasialliset oikeusvaikutukset ja soveltamisala jäävät säännöksestä avoimeksi. Toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi lisäksi erittäin vaikeaa tapauskohtaista arviointia siitä, mistä henkilön maksuvaikeudet ovat aiheutuneet, minkä vuoksi sen tosiasiallinen toteuttamiskelpoisuus poikkeusolojen olosuhteissa vaikuttaa kyseenalaiselta. Yksilöllisten olosuhteisen selvittämiseen perustuvaa hallintomenettelyä voidaan pitää mahdollisena ja usein tarpeellisenakin normaalioloissa, mutta huonosti soveltuvana poikkeusolojen olosuhteisiin, joissa viranomaisten resursseista voi olla niukkuutta ja tarvittavat toimenpiteet pitäisi pystyä panemaan täytäntöön nopeasti ja tehokkaasti.

2.2.6.8 Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaaminen

Valmiuslain 9 luvussa säädetään toimivaltuuksista, joilla voidaan turvata sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuus sekä postipalveluiden saatavuus poikkeusoloissa. Luku sisältää mahdollisuuksia asettaa erityisesti teleyrityksille velvoitteita, joiden avulla voidaan ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta olennaisessa asemassa olevia viestintäverkkoja ja viestintäpalveluita. Luku sisältää toimivaltuuksia myös muun muassa taajuuksien käytön järjestämiseksi tai tietoturvan turvaamiseksi poikkeusoloissa. Lisäksi luvussa säädetään toimivaltuuksista, joiden nojalla postiyrityksille tai vastaavaa toimintaa harjoittavalle yritykselle voidaan asettaa velvoitteita postipalveluiden turvaamiseksi poikkeusoloissa.

Luvun sääntelyä voidaan pitää erityisesti viestintäverkkojen ja -palveluiden osalta osin vanhentuneena. Voimassa olevan lain valmistelun jälkeen viestintäverkot ja niiden päälle rakennettavat viestintäpalvelut sekä näitä koskeva normaaliolojen lainsäädäntö on kehittynyt merkittävästi, minkä vuoksi 9 luvun toimivaltuuksista ei ole tarpeen säätää vastaavassa kokonaisuudessaan. Toisaalta viestintäverkkojen ja -palveluiden toimivuuden kannalta välttämättömät toimivaltuudet ovat jatkossakin tarpeellisia viestintäpalveluiden toimivuuden ja jatkuvuuden varmistamiseksi poikkeusoloissa. Toimivaltuuksia on kuitenkin tarpeen kehittää ja osin laajentaa ottaen

huomioon myös viestintämarkkinoiden kehityksen ja viestintäpalveluiden merkitys yhteiskunnan toimivuuden kannalta.

Myös postitoiminta on kehittynyt huomattavasti muun muassa viestintäpalveluiden kehittymisen takia, jonka myötä tavanomaisten kirjeiden lähettäminen on vähentynyt. Postitoimintaan kohdistuvia toimivaltuuksia voidaan kuitenkin yhä pitää tarpeellisena, joskin niitä on kehitettävä vastaamaan nykyaikaista posti- ja pakettitoimintaa.

2.2.6.9 Kuljetusten turvaaminen ja polttonesteen säännöstely

Kuljetusten turvaamisesta ja polttonesteen säännöstelystä säädetään valmiuslain 10 luvussa. Luku sisältää melko laajan polttonesteen säännöstelyä koskevan sääntelykokonaisuuden sekä säännöksiä tie-, vesi-, ilma- ja raideliikenteen ohjauksesta poikkeusoloissa. Lisäksi luvussa säädetään kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta, moottoriajoneuvoja koskevasta otto-oikeudesta ja evakuointikuljetuksista.

Polttonesteen säännöstelyä koskevaa sääntelykokonaisuutta voidaan pitää sekä soveltamisalaltaan että toimintamekanismiltaan vanhentuneena. Laissa ei tällä hetkellä tunnisteta liikennekäytön osalta muita käyttövoimia kuin polttoneste, minkä lisäksi säännöstely perustuu pääosin käyttölupa- ja ostolupamenettelyyn. Vaikka viranomaisen harkintaan perustuviin käyttö- ja ostolupiin perustuvaa menettelyä voidaan pitää perusteiltaan yhdenvertaisena ja oikeusturvan takeiden näkökulmasta perusteltuna, se on samalla hallinnolliselta taakaltaan väistämättä menettelynä raskas ja tältä osin heikosti poikkeusolojen toimintaympäristöön soveltuva. Toisaalta polttoaineiden, mukaan lukien polttonesteen, käytön säännöstelemistä vain liikenteen tarpeisiin ei voida pitää nykyaikana enää tarkoituksenmukaisena lähtökohtana.

Myös luvun muita säännöksiä voidaan pitää monelta osin vanhentuneita ja suurelta osin nykyään tarpeettomina. Osa luvun toimivaltuuksista on normaaliolojen lainsäädännön kehittymisen myötä mahdollista olennaisilta osiltaan toteuttaa jo normaalioloissa, eli luku sisältää myös tästä näkökulmasta tarpeettomaksi käynyttä sääntelyä.

2.2.6.10 Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen

Voimassa olevan lain 11 luvussa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta. Luku sisältää toimivaltuuksia, joilla voidaan velvoittaa erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita muun muassa muuttamaan tai laajentamaan toimintaansa. Luku sisältää myös toimivaltuuksia, joiden nojalla voidaan luopua eräiden rajattujen tehtävien hoitamisesta.

Luvun säännöksiä voidaan yhä pitää tarpeellisena, joskin sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvien toimivaltuuksien keinovalikoimaa ja toimivaltuuksien soveltamisalaa on katsottu tarpeelliseksi laajentaa merkittävästi. Toisaalta myös voimassa oleviin toimivaltuuksiin kohdistuu muutostarpeita huomioon ottaen myös sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden järjestämiseen vuonna 2023 voimaan tulleet muutokset ja toimivaltuuksien soveltamisen selkeyttä koskevat tarpeet.

2.2.6.11 Valtiontalouden hoito poikkeusoloissa

Valtiontalouden hoidosta poikkeusoloissa säädetään valmiuslain 12 luvussa. Luvun säännökset koskevat lisätalousarvion välitöntä soveltamista ja valtion menojen maksatuksen siirtämistä. Toimivaltuuksien tarkoituksena on turvata valtion akuuttia maksukykyä poikkeusoloissa sekä mahdollistaa määrärahojen ohjaaminen tavallista nopeammin ja joustavammin poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin käyttötarkoituksiin. Luvun toimivaltuuksia voidaan pitää edelleen tarpeellisina ja asianmukaisina.

2.2.6.12 Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet

Palvelussuhteita koskevista toimivaltuuksista säädetään valmiuslain 13 luvussa. Luku sisältää säännökset työnvälityspakosta, palkkasäännöstelystä, palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta sekä irtisanomisoikeuden rajoittamisesta. Luvun toimivaltuuksien tarkoituksena on turvata kriittisiä henkilöstöresursseja sekä osin myös hintavakautta ja julkista taloutta poikkeusoloissa.

Työnvälityspakkoa koskeva lain 91 §:n toimivaltuus perustuu työnantajien jakamiseen niiden toimialan perusteella valtioneuvoston asetuksella poikkeusolojen hallinnan kannalta kriittisiin ja ei-kriittisiin. Toimivaltuudella asiallisesti rajoitetaan ei-kriittisten työnantajien vapautta palkata vapaasti henkilöstöä. Tarkoituksena on näin pidemmällä aikavälillä turvata työntekijöiden saatavuus kriittisinä pidetyille toimialoille. Työnvälityspakkoa koskevaa sääntelyä voidaan pitää yksityiskohdiltaan puutteellisena, minkä vuoksi sen tosiasiallinen toteuttamiskelpoisuus jää kyseenalaiseksi. Säännöksen perusteella jää epäselväksi muun muassa se, mihin tietoihin työvoimaviranomaisen päätöksenteko perustuisi ja mitkä sen täsmälliset oikeusvaikutukset olisivat. Toimivaltuuden toimintamekanismi on myös aikajänteeltään hidas ja epävarma, minkä lisäksi toimivaltuuden soveltamisella voisi olla laajojakin ei-toivottuja vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan.

Palkkasäännöstelyä koskeva lain 92 § mahdollistaa valtioneuvoston asetuksella säädettävän palkankorotusten enimmäismäärästä sotilaallisissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden käyttötarkoituksina on säännöksessä mainittu hintavakauden ja julkisen talouden turvaaminen. Säännöstä voidaan pitää ylimalkaisena, koska muun muassa sen ajallinen ja henkilöllinen ulottuvuus sekä mahdolliset vaikutukset ennen toimivaltuuden soveltamista sovittuihin palkankorotuksiin jäävät epäselviksi. Vastaavasti kuin työnvälityspakko, myös palkkasäännöstely on lisäksi vaikutusten aikajänteeltään poikkeuksellisen hitaasti vaikuttava toimivaltuus, minkä vuoksi sen käyttöala rajautuisi lähinnä erityisen pitkäkestoisiin poikkeusoloihin. Toimivaltuuden soveltamiseen ei myöskään ole mahdollista erityisesti varautua, mitä on yleensä pidetty keskeisenä perusteena ennakollisesti säädetyille poikkeusolojen toimivaltuuksille.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeamista koskeva valmiuslain 93 § mahdollistaa poikkeusoloissa poikkeamisen tietyistä vuosilomalain ja työaikalain säännöksistä. Käytännössä toimivaltuudella annetaan siten työnantajalle oikeus tilapäisesti yksipuolisella päätöksellä muuttaa työ- tai virkasuhteen ehtoja sovitusta ja myös mainituissa laeissa säädetyistä vähimmäisehdoista poiketen. Toimivaltuus on edelleen tarpeellinen ja sitä myös sovellettiin kevään 2020 poikkeusoloissa. Toimivaltuus kattaa vain pienen osan relevanteista palvelussuhde-ehdoista ja on myös epätäsmällinen, mikä tosiasiallisesti vaikeuttaa sen soveltamista.

Irtisanomisoikeuden rajoittamisesta säädetään valmiuslain 94 §:ssä. Säännös mahdollistaa sekä työnantajan että työntekijän irtisanomisoikeuden rajoittamisen poikkeusoloissa. Työntekijän irtisanomisoikeuden rajoittamista voidaan pitää edelleen tarpeellisena keinona varmistaa poikkeusolojen hallinnan kannalta kriittisen henkilöstön pysyvyys. Työnantajan irtisanomisoikeuden rajoittamisen suhde toimivaltuuden tarkoitukseen jää sen sijaan epäselväksi.

2.2.6.13 Työvelvollisuus

Yleisestä ja erityisestä työvelvollisuudesta säädetään valmiuslain 14 luvussa. Yleistä työvelvollisuutta koskevan lain 95 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen tekemään valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä. Yleinen työvelvollisuus on mahdollista ottaa käyttöön vain sotilaallisissa poikkeusoloissa ja sen tarkoituksena on maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, välttämättömän terveydenhuollon tai vähimmäistoimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisen tuotannon turvaaminen. Yleistä työvelvollisuutta koskeva olennaisilta osin vastaava säännös sisältyi myös vuoden 1991

valmiuslakiin. Toimivaltuus poikkeaa osin muista valmiuslain toimivaltuuksista siinä, että se osaltaan perustuu perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen.

Erityisestä työvelvollisuudesta säädetään puolestaan lain 95 §:n 2 momentissa. Erityinen työvelvollisuus on otettavissa käyttöön 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja se koskee vain valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa. Erityinen työvelvollisuus koskee vain henkilöitä, jotka toimivat tai ovat saaneet koulutusta terveydenhuollon alalla. Työmääräys voidaan erityisen työvelvollisuuden perusteella antaa enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voidaan uusia kerran. Yleiseen työvelvollisuuteen ei sisälly vastaavia ajallisia rajoituksia.

Varsinaisten työvelvollisuutta koskevien säännösten lisäksi lain 17 luvussa säädetään väestönsuojeluvelvollisuudesta, joka asiallisesti rinnastuu olennaisilta osin työvelvollisuuteen. Väestönsuojeluvelvollisuus voidaan ottaa käyttöön 3 §:n 1, 2, 4 ja 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja se koskee sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtäviä sekä muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä. Muissa kuin sotilaallisissa poikkeusoloissa määräys väestönsuojelutehtäviin voidaan terveydenhuollon erityistä työvelvollisuutta vastaavasti antaa enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voidaan uusia kerran.

Lain 14 luku sisältää varsinaisten toimivaltuussäännösten lisäksi myös melko laajan työvelvollisuussuhdetta, menettelysäännöksiä ja henkilörekistereitä koskevan sääntelykokonaisuuden, joka on tarkoitettu sovellettavaksi työvelvollisuutta koskevia varsinaisia toimivaltuussäännöksiä sovellettaessa. Väestönsuojeluvelvollisuuden osalta luvun täydentäviä säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain osittain.

Valmiuslain työvelvollisuuksia koskevia lisätoimivaltuuksia voidaan pitää edelleen asiallisesti poikkeusoloissa tarpeellisena. Koska sääntely kuitenkin perustuu laajasti vuosikymmeniä vanhaan valmisteluun, sen yksityiskohtiin liittyy runsaasti kehittämistarpeita. Erityisesti työvelvollisuussäännösten piiriin kuuluvia tehtäviä, julkisten hallintotehtävien hoitamista, työvelvollisuussuhdetta ja työmääräyksen antamismenettelyä koskevaa sääntelyä voidaan pitää osin vanhentuneena ja epäselvänä. Sääntelyssä tulisi myös ottaa huomioon poikkeusolojen työvoimatarpeiden kehitys rutiininomaisesta suorittavasta työstä yhä enemmän kohti erityisosaamista vaativia tehtäviä.

2.2.6.14 Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa

Hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa säädetään valmiuslain 15 luvussa. Luvun säännöksillä on tarkoitus turvata mahdollisimman häiriötön hallintotoiminta poikkeusoloissa. Yleisenä periaatteena pidetään sitä, että viranomaiset vastaavat tehtävistään poikkeusoloissakin normaaliolojen organisaatiollaan. Valmiuslaissa on kuitenkin mahdollistettu tietyt organisatoriset järjestelyt sekä viranomaisten tehtävien ja toimintamuotojen muuttaminen poikkeusoloissa.

Luvun toimivaltuudet koskevat valtion viraston ja laitoksen sekä henkilöstön siirtämistä, valtion tietohallinnon ohjausta, hallintoviranomaisten viestintää, toimivallan ratkaisemista, kunnan ja hyvinvointialueen hallintoa sekä opetusta ja koulutusta.

Hallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyä voidaan pitää edelleen osin tarkoituksenmukaisena. Hallintoviranomaisten viestintää koskeva 106 §:n sääntely jää sekä oikeusvaikutuksiltaan että tarkoitukseltaan melko epäselväksi. Erityisesti epäselvyys koskee pykälän 1 momentissa mainittua Valtion viestintäkeskusta, jonka tehtävistä, toimivaltuuksista tai oikeudellisesta asemasta ei ole laissa lainkaan säännöksiä. Myös valtion tietohallinnon ohjausta koskevaa toimivaltuutta voidaan pitää nykyään sellaisenaan tarpeettomana ottaen huomioon normaaliolojen lainsäädäntöön jo sisältyvät ohjausmekanismit. Myös toimivaltuuden käyttöala ja oikeusvaikutukset jäävät

säännöksen nojalla epäselviksi. Muita luvun toimivaltuuksia voidaan pitää perusteiltaan edelleen tarpeellisina ja asianmukaisina, mutta myös niihin kohdistuu yksityiskohtiensa osalta muutostarpeita.

2.2.6.15 Sotilaallinen puolustusvalmius

Valmiuslain 16 luku sisältää sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamista ja ylläpitämistä koskevat toimivaltuussäännökset. Kaikki luvun säännökset ovat sovellettavissa vain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niiden tarkoituksena on turvata Puolustusvoimien toimintaedellytyksiä sotilaallisissa poikkeusoloissa. Luvussa säädetään kulkuneuvoihin, tavaroihin sekä kiinteistöihin, rakennuksiin ja alueisiin kohdistuvista otto-oikeuksista, palvelujen suorittamisvelvollisuudesta sekä liikkumisen ja oleskelun rajoittamisesta.

Sotilaallista puolustusvalmiutta koskevan luvun toimivaltuuksia voidaan pitää perusteiltaan ja olennaiselta sisällöltään pääosin ajantasaisina sekä edelleen tarpeellisina ja riittävinä, mutta säännösten yksityiskohdissa on silti kehittämisen varaa. Puolustusvoimat hoitaa sotilaallisen maanpuolustuksen päätehtäväänsä poikkeusoloissakin ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön, kuten Puolustusvoimista annetun lain (551/2007), aluevalvontalain (755/2000) ja asevelvollisuuslain nojalla. Lisäksi puolustustilalain aikana käytettävissä ovat puolustustilalain toimivaltuudet. Valmiuslain lisätoimivaltuuksilla onkin sotilaallisen maanpuolustuksen osalta erityisesti Puolustusvoimien resursseja vahvistava ja muuten toimintaa tukeva rooli.

Keskeisenä ongelmana sotilaallista puolustusvalmiutta koskevan luvun toimivaltuuksien soveltamisalan osalta voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei säännöksissä tällä hetkellä lainkaan huomioida Rajavartiolaitoksen roolia Puolustusvoimien tukena maanpuolustuksen järjestämisessä. Rajavartiolain 25 §:n mukaan Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen ja antaa tässä tarkoituksessa henkilöstölleen ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätyille asevelvollisille samoin kuin vapaaehtoista asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa. Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalaissa tarkoitettu aluevalvontaviranomainen. Rajavalvonta on samalla alueellisen koskemattomuuden valvontaa. Rajavartiolaitos voi käyttää alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen myös sotilaallisia voimakeinoja.

Koska voimassa olevan lain 16 luvun toimivaltuudet eivät ole välittömästi Rajavartiolaitoksen käytettävissä, poikkeusolojen ottotoiminta on sotilaallisen puolustusvalmiuden osalta järjestettävä kokonaisuudessaan Puolustusvoimien kautta siinäkin tilanteessa, että otettu kalusto, materiaali tai tilat tulisivat tosiasiallisesti rajajoukkojen käyttöön niiden osallistuessa sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen. Vaikka järjestely on sinänsä mahdollinen, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toiminnan tehokkaan järjestämisen näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että Rajavartiolaitos voisi myös suoraan omilla päätöksillään soveltaa toimivaltuuksia Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen aikana tai hyökkäyksen välittömän uhan vallitessa.

2.2.6.16 Väestönsuojelu ja evakuointi

Väestönsuojelusta ja evakuoinnista säädetään valmiuslain 17 luvussa. Lain 116 §:ssä säädetään väestönsuojeluvelvollisuudesta, jonka mukaan jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen suorittamaan sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä. Väestönsuojeluvelvollisuus rinnastuu siten asiallisesti lain 14 luvussa säädettyihin työvelvollisuutta koskeviin toimivaltuuksiin ja siihen myös sovelletaan osin samoja toimivaltuuden soveltamista koskevia säännöksiä.

Lain 17 luvussa säädetään lisäksi pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuudesta, liikkumis- ja oleskelurajoituksista väestön suojaamiseksi sekä väestönsuojeluun tarvittavien alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuudesta. Lain 120 §:ssä säädetään pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyistä poikkeusoloissa sekä 121 ja 122 §:ssä väestön siirtämiseen liittyvistä toimivaltuuksista. Velvollisuudesta suorittaa liikenne- ja viestintäministeriön määräämiä kiireellisisiä evakuointikuljetuksia säädetään erikseen lain 84 §:ssä.

Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyjä koskevaa lain 120 §:ää lukuun ottamatta voimassa olevaan lakiin sisältyviä väestönsuojeluun ja pelastustoimeen liittyviä toimivaltuuksia voidaan edelleen pitää perusteiltaan asianmukaisina ja tarpeellisina. Väestön siirtämistä koskevaa sääntelykokonaisuutta voidaan kuitenkin pitää osin puutteellisena siltä osin, ettei laissa säädetä lainkaan mahdollisuudesta ohjata siirretyn väestön sijoittumista maan sisällä tai siirretyn väestön palvelujen järjestämisestä evakuoinnin jälkeen. Myös muihin luvun säännöksiin liittyy niiden yksityiskohtien osalta kehittämistarpeita.

2.2.6.17 Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

Rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä säädetään valmiuslain 17 a luvussa. Luku lisättiin lakiin kesällä 2022 ja se sisältää säännökset kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta, rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuudesta sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Luvun toimivaltuussäännökset lisättiin lakiin samassa yhteydessä kun poikkeusolojen määritelmää koskevaan lain 3 §:ään lisättiin uusi erityisesti vakavaa hybridivaikuttamista koskeva 6 kohta. Luvun toimivaltuussäännökset kytkeytyvät käyttötarkoitukseltaan erityisesti poikkeusolokynnyksen ylittävään laajamittaisen maahantulon tilanteeseen ja sen hallintaan.

Valmiuslain 17 luvun säännöksiä voidaan perusteiltaan pitää edelleen tarpeellisina ja pääosin ajantasaisina. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden ylläpitämistä poikkeusoloissa koskevaa toimivaltuuskokonaisuutta voidaan kuitenkin pitää jossain määrin puutteellisena erityisesti siltä osin, miten poliisin ja Rajavartiolaitoksen materiaaliset resurssitarpeet poikkeusoloissa turvataan. Voimassa oleva valmiuslaki ei sisällä myöskään mahdollisuutta rajoittaa liikkumista ja oleskelua rajaturvallisuuden turvaamisen tarkoituksessa.

2.2.7 Erinäiset säännökset

2.2.7.1 Täytäntöönpano

Valmiuslain 18 sisältää säännökset lain täytäntöönpanosta. Lain 123 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan poikkeusoloissa antaa yhteensovittavia säännöksiä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysmäärittelystä. Lain 124 §:ssä säädetään viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta ja lain 125 §:ssä muiden viranomaisten oikeudesta saada virka-apua poliisilta. Lain 126 §:ssä säädetään tiedotusten julkaisuvelvollisuudesta ja 127 §:ssä varastoja koskevasta luovutusvelvollisuuden rajoituksesta.

Valmiuslain täytäntöönpanosäännöksiä voidaan pitää edelleen osittain tarpeellisina ja ajantasaisina. Tiedotusten julkaisuvelvollisuutta koskevassa säännöksessä on asiallisesti kyse poikkeusolojen toimivaltuudesta, minkä vuoksi sen sijoittamista lain erinäisiin säännöksiin voidaan pitää kyseenalaisena. Koska lain täytäntöönpanosäännökset eivät muodosta varsinaisesti itsenäisesti sovellettavaa sääntelykokonaisuutta, vaan niiden tarve kytkeytyy lain toimivaltuusosan säännöksiin, täytäntöönpanosäännösten kehittämistarpeet määrittyvät pitkälti toimivaltuussäännösten kehittämisen kautta.

2.2.7.2 Korvaukset

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavien toimenpiteiden johdosta aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta säädetään lain 128 (Korvaus omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta) ja 129 §:ssä (Korvaus työtapaturmasta ja ammattitaudista). Korvaukset maksetaan säännösten mukaan valtion varoista ja ne ovat oikeudelliselta luonteeltaan vahingonkorvauksia. Valtion valmiuslain mukaisessa korvausvastuussa on asiallisesti kyse ankarasta vastuusta, eli korvausvastuun syntyminen ei edellytä lain soveltamiseen liittyvää laiminlyöntiä tai muuta lainvastaista toimintaa. Lain 128 §:ää sovelletaan otsikostaan huolimatta moniin sellaisiinkin toimivaltuuksiin, joissa ei ole kyse irtaimen tai kiinteän omaisuuden omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirtymisestä. Säännöksen soveltamisalaan kuuluu otto-oikeuksien lisäksi toimivaltuuksia, joissa on kyse palvelujen suorittamisesta, elinkeinotoiminnan muuttamisesta tai laajentamisesta sekä säännöstelystä. Valtion korvausvastuuta ei sen sijaan ole ulotettu koskemaan muun muassa liikkumista ja oleskelua koskevia rajoituksia sekä useita elinkeinotoiminnan ohjaamista tai vähittäiskaupan säännöstelyä koskevia toimivaltuuksia.

Voimassa olevan lain korvaussääntelyä voidaan pitää monelta osin puutteellisena ja ylimalkaisena. Lain 128 §:n 1 momentissa luetellaan kattavasti ne säännökset, jotka kuuluvat valtion korvausvelvollisuuden piiriin. Luettelo ei kuitenkaan vaikuta täysin johdonmukaiselta, eikä lainsäätäjän tekemiä valintoja siitä, mitkä toimivaltuudet kuuluvat valtion korvausvelvollisuuden piiriin, perustella lainkaan lain esitöissä. Esimerkkinä voidaan mainita, että rakennustuotteiden säännöstely ei lain 128 §:n mukaan kuulu valtion korvausvelvollisuuden piiriin, kun taas muun kaupan säännöstely kuuluu. Elinkeinonharjoittajien erilaista kohtelua vain sen perusteella, minkä valmiuslain säännöksen nojalla vaikutuksiltaan samanlainen toimenpide on suoritettu, on vaikea asiallisesti perustella.

Laissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, missä määrin valtion korvausvastuu ulottuu välillisiin vahinkoihin tai siitä, mitkä tahot ovat oikeutettuja korvaukseen. Laissa ei ole myöskään lainkaan säännöksiä korvauksen hakemisessa tai maksamisessa noudatettavasta menettelystä. Lain 128 §:n 2 momentin mukaan vahingosta voidaan maksaa täyden korvauksen sijaan kohtuullinen korvaus mm., jos valtiontaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat. Laissa ei kuitenkaan säädetä siitä, mikä on toimivaltainen viranomainen kyseisen kansantaloudellisen arvion tekemään. Laissa ei myöskään lainkaan säädetä, mitä kohtuullisella korvauksella tarkoitetaan.

2.2.7.3 Oikeusturva

Valmiuslain 130 § sisältää informatiivisen viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Lain nojalla tehtyihin hallintopäätöksiin saa siten hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Pykälän 2 momentin mukaan lain nojalla tehtyä hallintopäätöstä on kuitenkin noudatettava heti muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää.

Lain 131 § sisältää erityissäännöksen oikaisuvaatimuksesta tieliikenteen polttonesteen säännöstelyä koskevaan päätökseen. Muihin lain nojalla tehtäviin hallintopäätöksiin ei voi vaatia oikaisua.

Voimassa olevaa muutoksenhakusääntelyä voidaan pitää perusteiltaan edelleen ajantasaisena. Esityksen valmistelun yhteydessä ei ole myöskään noussut esiin erityisiä tarpeita rajoittaa muutoksenhakua toimivaltuuksien soveltamista koskeviin päätöksiin ottaen huomioon, että päätökset voidaan lähtökohtaisesti panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

2.2.7.4 Rangaistussäännökset

Valmiuslakiin liitetyt rangaistussäännökset jakautuvat sekä rikoslaissa että valmiuslaissa säädettyyn rangaistusuhkaan. Valmiuslain 132 § sisältää viittauksen rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä

säädettyyn säännöstelyrikokseen. Rikoslaissa säännöstelyrikosta koskeva rangaistusuhka liitetään valmiuslaissa säädettyyn tai sen nojalla annettuun säännöstelymääräykseen. Säännöstelymääräystä ei kuitenkaan määritellä rikoslaissa tai valmiuslaissa. Valmiuslakia koskeva rikosoikeudellinen sääntely muodostuu tältä osin niin sanotuksi blankorangaistussääntelyksi, jossa rangaistavan teon luonteesta ja rangaistusta koskevasta uhasta säädetään toisistaan erillään eri laeissa. Edellä mainittu sääntelytekniikka jättää siten epäselväksi sen, mihin velvollisuuksiin rangaistusuhka on liitetty.

Valmiuslain 133 §:ssä säädetään valmiuslakirikkomuksesta. Pykälässä viitataan niihin valmiuslain säännöksiin, joiden vastainen toiminta on rangaistavaa sakon uhalla. Pykälässä on lueteltu osin valmiuslain nojalla annettavia velvoitteita, joiden laiminlyönti tai rikkominen on rangaistavaa. Luettelo rangaistusuhan sisältävistä teoista jättää joissain kohdissa epäselväksi mihin toimintaan laiminlyönti tai rikkomus voi kohdistua.

Valmiuslain velvoitteisiin liitettävälle rangaistussääntelylle voidaan katsoa olevan jatkossakin tarve huomioon ottaen valmiuslain nojalla asetettavien velvoitteiden merkitys erilaisten kriisien hallinnassa. Valmiuslakiin liitettyä rangaistussääntelyä tulee kuitenkin kehittää vastaamaan kriminalisointiperiaatteita ja erityisesti perustuslain 8 §:ssä sisältämän rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä, kuten ennakoitavuutta ja täsmällisyyttä.

2.2.8 Ahvenanmaan erityisasema

2.2.8.1 Yleistä

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä. Valtakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 27 ja 29 §:ssä. Se jolle lainsäädäntövalta kuuluu vastaa myös hallintovallasta, sekä rahoituksesta, lukuun ottamatta 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä. Itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (*sopimusasetus*) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle.

2.2.8.2 Lainsäädäntövalta poikkeusoloissa

Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (muun muassa PeVL 6/2009 vp, PeVM 1/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II).

Vaikka valtakunnalla on lainsäädäntövalta koskien valmiutta poikkeusolojen varalta ja valmiuslaki tulee sovellettavaksi Ahvenanmaalla, valtakunnan lainsäädännöllä ei voida velvoittaa maakunnan viranomaisia. Koska maakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa koskien valmiutta ja poikkeusoloja, maakunta ei voi säätää varautumisesta tai tehtävistä poikkeusoloissa maakunnan viranomaisille. Maakunnalla on kuitenkin todettu olevan lainsäädäntövaltansa puitteissa toimivalta säätää poikkeuksellisissa olosuhteissa sovellettavista asioista (KKO:n lausunnot OH 2020/168 ja KKO-HD/97/2021). Maakuntalakien tulee silloin olla perustuslain mukaisia, eikä niitä sovelleta, jos samasta asiasta on annettu valmiuslain nojalla käyttöönottoasetus.

Kysymystä maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta varautumiseen ja poikkeusoloihin nähden käsitellään myös lokakuussa 2024 julkaistussa oikeusministeriön ns. Ahvenanmaa-työryhmän toisessa mietinnössä.

2.2.8.3 Lainsäädäntövalta poikkeusolojen kannalta keskeisillä toimialoilla

Valtakunnan lainsäädäntövalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövalta koskee puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa sekä valmiutta poikkeusolojen varalta. Itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta väestönsuojelun osalta kuitenkin siten, että päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Itsehallintolain 27 §:n 29 ja 31 kohdan mukaan ihmisten ja kotieläinten tarttuviin tauteihin liittyvät asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lain 27 §:n 41 kohdan nojalla valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös muissa asioissa, jotka itsehallintolain perusteiden mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Maakunnan toimivalta

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin, sekä palo- ja pelastustoimea.

Itsehallintolain 18 §:n 10 ja 12 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, vesioikeus sekä terveyden- ja sairaanhoito kuuluvat 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa on johdettu, että maakunnalla on lainsäädäntövalta esimerkiksi elintarvikkeiden ja sähköntuotannon osalta. Lain 18 §:n 27 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta myös muissa asioissa, jotka itsehallintolain perusteiden mukaan kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tavanomaisen normaaliolojen kriisivalmiuden maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla on katsottava kuuluvan itsehallinnon vastuulle.

Itsehallintolain 23 ja 30 §:n nojalla lainsäädäntövallan piiriin kuuluva osapuoli hoitaa toimivaltaansa kuuluvien asioiden hallintoa. Tästä pääsäännöstä on säädetty eräitä poikkeuksia. Itsehallintolain 30 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintoa hoitavat valtakunnan viranomaiset noudattaen sitä, että maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään. Itsehallintolain 30 §:n 4 kohdasta seuraa, että se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin. Lisäksi 30 §:n 9 kohdasta seuraa, että tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen

2.2.8.4 Vastuullinen viranomainen poikkeusoloissa

Pääsääntö on, että poikkeusoloissa lisätoimivaltuuksia käyttää sama taho kuin se. joka normaalioloissa hoitaa tehtäviä. Ahvenanmaalla viranomaistehtäviä useilla keskeisillä alueilla hoitavat maakunnan viranomaiset. Lisäksi Ahvenanmaan viranomaisrakenne poikkeaa joiltain osin valtakunnan viranomaisrakenteesta, eikä Ahvenanmaalla ole hyvinvointialuetta. Valtakunnan lailla valtakunnan tehtäviä voidaan määrätä Ahvenanmaalla toimiville valtion viranomaisille ja maakunnan kunnille (mm. PeVL 18/2022 vp). Ahvenanmaalla kunnat hoitavat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen ja sosiaalihuoltoon liittyviä valtakunnan tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 29/2022 vp, s. 12) huomiota yleisemminkin siihen, että valmiuslaissa säädetään osin esimerkiksi poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tulevissa lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin.

Niiltä osin kuin toimivaltaa poikkeusoloissa ei ole voitu siirtää Ahvenanmaan maakunnassa normaalioloissa asioita hoitavalle viranomaiselle joko siitä syystä, että kyseessä on maakunnan viranomainen tai siitä syystä, että kyseistä viranomaista ei ole maakunnassa, on toimivalta tarkoitus Ahvenanmaan osalta säätää valtion viranomaiselle. Tällöin toimivalta voidaan maakunnan suostumuksella sopimusasetuksella siirtää maakunnan viranomaisille siltä osin kuin se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

2.2.8.5 Sopimusasetus

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa löytää valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ratkaisun valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisesta myös Ahvenanmaalla. (HE 120/2024 vp - EV 175/2024 vp)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II).

Itsehallintolain 32 § 1 mom. mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (sopimusasetus) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on annettu tasavallan presidentin asetus (900/2000). Sopimusasetus koskee poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua ja huoltovarmuutta. Asetus kattaa poikkeusoloja koskevat varautumistoimet, muun muassa valmiussuunnittelun. Tällä hetkellä asetus ei siten sääntele sellaisia hallintotehtäviä, jotka johtuvat siitä, että valmiuslakia sovelletaan Ahvenanmaalla poikkeusoloissa. Asetusta on pyritty uudistamaan.

Tarkoituksena on säätää sopimusasetuksella valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa, siten kuin se nähdään tarpeelliseksi ja asiasta päästään sopimukseen.

2.2.9 Valmiuslain soveltamiskokemukset

Yleistä

Voimassa olevan valmiuslain toimivaltuusosaa on sovellettu kahdesti. Valmiuslaki otettiin ensimmäisen kerran käyttöön koronapandemiaan liittyen keväällä 2020 ja toisen kerran keväällä 2021. Lain käyttöönottomenettelyyn liittyviä soveltamiskokemuksia käsitellään edellä käyttöönottomenettelyä koskevan jakson 2.2.4 yhteydessä. Vuosien 2020 ja 2021 poikkeusolojen aikana sovellettuihin toimivaltuuksiin kohdistuneita havaintoja puolestaan käsitellään erikseen toimivaltuuksittain nykytilan kuvausta ja arviointia koskevassa jaksossa 2.2.6 ja osin säännöskohtaisissa perusteluissa jaksossa 7. Tässä jaksossa lain soveltamiskokemuksia käsitellään siten vain kriisijohtamisen ja poikkeusolojen toimenpiteiden valmisteluun kohdistuneiden haasteiden näkökulmasta.

Kriisijohtamista koskevat havainnot

Kriisijohtamisella tarkoitetaan johdon toimintaa kriisin tai uhkan hallitsemiseksi (Sanastokeskus TSK ry, Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2. laitos, 2017). Kriisijohtamisen malli kuvattiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetussa edellisessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017). Mallissa keskeisiä toimijoita ovat toimivaltainen ministeriö, valtioneuvoston tilannekeskus, valmiuspäällikkökokous ja kansliapäällikkökokous.

Korona-pandemian aikana COVID19-koordinaatioryhmän perustaminen poikkesi valtion kriisijohtamisen toimintamallista, mikä aiheutti epäselvyyttä. Vastuu ja johtaminen perustuivat kuitenkin niin sanottuun toimivaltaisen ministeriön malliin. Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselosteessa (2020) todetaankin, että suunniteltu ja harjoiteltu valtion kriisijohtamismalli ei ollut toimiva ja niin sisäistetty, että sitä olisi saatu noudatettua. Käytännön tilanteessa jäi puuttumaan tehokas asioita aktiivisesti ja poikkihallinnollisesti valmisteleva, toimeenpaneva ja seuraava toimija. Puutteena oli tekemisen keskittyminen liiaksi niin sanottuun toimivaltaiseen ministeriöön. Yhteistoiminta käynnistyi hitaasti ja jäi joiltain osin liian vähäiseksi. Ennakoivaan valmisteluun ei myöskään kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Poliittisella tasolla syntyneiden ratkaisujen toimeenpano osoittautui ajoittain hankalaksi. Turvallisuussuosituksena kriisijohtamisen osalta Onnettomuustutkintaryhmän yhteyteen asetettu tutkintaryhmä suosittaa, että: ”Valtioneuvoston kanslia huolehtii kriisijohtamismallin uudistamisesta sellaiseksi, että sitä voidaan ja osataan soveltaa tulevissa kriiseissä. Mallin tulee varmistaa, että avoin, ennakoiva ja riittävä yhteistoiminta, valmistelu ja johtaminen käynnistyvät ajoissa. Lisäksi tarvitaan ennakkoon suunniteltu, päätoiminen taho, joka huolehtii, että asioita valmistellaan, toimeenpannaan ja seurataan aktiivisesti. Viestinnän johdon ja vastuiden pitää olla selkeät ja sellaiset, että poliittiset päätökset ja asiantuntijanäkemykset erottuvat toisistaan.”

Myös valtioneuvoston kanslian konsulttiyhtiö Deloittelta tilaamassa selvityksessä todetaan, että organisoitumista, johtamista sekä vastuiden ja toimivaltuuksien määrittelyä tulisi kehittää (Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, valtioneuvoston selvityksiä 2021:1). Kriisijohtamisen mallien ei koettu soveltuvan kevään 2020 tilanteeseen ja uusia elimiä perustettiin. Selvityksessä tuodaankin esille tarve tarkastella rakenteita ja suunnitella roolit ja vastuut eri hallinnonaloille, ryhmille ja henkilöille kriisejä varten. Normaaliolojen organisoitumista pitäisi kehittää niin, että samat rakenteet voisivat olla käytössä myös kriisien aikana. Uudet rakenteelliset muutokset kriisin aikana tuovat mukanaan ongelmia. Epäselväksi esimerkiksi COVID-19-koordinaatioryhmän ja COVID-19-operaatiokeskuksen rooli. Johtamisvastuun pitäisi olla vahva nimenomaan valtioneuvoston kansliassa.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että valtioneuvoston häiriötilanteiden hallinnan ja kriisijohtamisen toimintamallista laaditaan valtioneuvoston periaatepäätös, ja sitä kehitetään valtioneuvoston yhteisen suunnittelukeskusmallin suuntaan (HO 8). Tämän mukainen hanke on käynnissä.

Valmiuslain mukaisten toimenpiteiden valmistelu

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttämistä merkitsevät asetukset (käyttöönottoasetus ja jatkamisasetus) ovat säädösteknisesti valtioneuvoston asetuksia, vaikka niiden soveltaminen pääsääntöisesti edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Myös käyttöönotettujen valmiuslain toimivaltuuksien nojalla säädettävät soveltamisasetukset antaa pääosin valtioneuvoston yleisistunto. Valmiuslaissa on eräitä säännöksiä, joissa valtioneuvoston yleistunnon asemesta tietty ministeriö on säädetty soveltamisasetuksen antajaksi. Valtioneuvoston käyttöönottoasetusten esittely on valmiuslain soveltamisohjeiden mukaan keskitetty valtioneuvoston kansliaan, mutta kullakin sektoriministeriöllä on päävastuu oman hallinnonalansa toimivaltuussäännösten ja niiden perustelujen laadinnasta.

Asetukset valmistellaan lähtökohtaisesti asiaa koskevien säännösten ja lainvalmisteluohjeiden mukaan. Valmiuslain mukaisten asetusten valmistelu ei ole niiden erityisluonteen vuoksi kuitenkaan sellaisenaan rinnastettavissa valtioneuvoston tavanomaiseen asetusvalmisteluun, vaan kyseisten asetusten on valmiuslain soveltamiskäytännössä katsottu edellyttävän varsin perusteellista ja monitahoista valmistelutyötä. Perustelutarve korostuu, koska kyse on hyvin voimakkaasti yksilöiden ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen oikeusasemaan puuttuvasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut käyttöönottoasetuksen antamisen olevankin pitkälti rinnastettavissa hallituksen esityksen antamiseen.

Käyttöönottoasetusten perustelumuistioiden sisältöön ja tietopohjaan liittyvät puutteet nousivat esille erityisesti eduskunnan käsitellessä keväällä 2020 ensimmäisiä poikkeusolovaltuuksien käyttöönottoon tähdänneitä asetuksia. Perustuslakivaliokunta kiinnitti useaan otteeseen huomiota siihen, että asetusten perustelumuistioissa olisi tullut tehdä laajemmin selko sääntelyn välttämättömyydestä sekä muiden keinojen riittämättömyydestä sekä eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta (esim. PeVM 8/2020 vp, s. 6). Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen olisi tullut valiokunnan mielestä ilmetä perusteluista tarkemmin (esim. PeVM 12/2020 vp, s. 4, PeVM 17/2020 vp, s. 4). Valiokunta painotti lisäksi vaatimusta perustelutiedon ajantasaisuudesta. Nopeasti kehittyvässä kriisitilanteessa esimerkiksi kaksi viikkoa vanhaa arviota rajoittamistoimien tarpeellisuudesta ei voitu pitää enää käsittelyajankohtana eduskunnan arviointitehtävän kannalta täysin asianmukaisena (PeVL 14/2020 vp).

Erityisesti jatkamisasetusten käsittelyyn liittyen perutuslakivaliokunta edellytti rajoitusten ja toimivaltuuksien käytön kokonaishyötyjen ja -haittojen systemaattista arviointia perusoikeusnäkökulmasta sekä kunkin toimivaltuuden välttämättömyyden arviointia ja niiden asiallisen, aineellisen ja ajallisen soveltamisalan tarkastelua (mm. PeVM 9/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, PeVM 17/2020 vp, s. 4). Valiokunta kiinnitti hallituksen vakavaa huomiota myös siihen, että asetusten esittelymuistioissa eriytetymmin arvioidaan eri toimien vaihtoehtoisuutta ja että myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin (PeVM 9/2020 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta piti myös välttämättömänä, että mahdollisten jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan merkittävästi yksilöidymmin poikkeusolojen olemassaolon perusteita (PeVM 17/2020 vp, s. 2). Valiokunta painotti tarvetta seurata toimivaltuuksien käyttöä ja arvioida niistä luopumisen mahdollisuuksia (mm. PeVM 13/2020 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeusolojen jatkuessa eduskunnan tiedonsaantitarpeet korostuivat entisestään ja vastaavasti tilanteen uutuuden ja ennenkokemattomuuden merkitys väheni. (PeVM 30/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta joutui myös erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti (PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp). Valiokunta arvioi selvityksessään poikkeusolojen aikaisia ongelmia eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisessa ja painotti erityisesti rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä (PeVL 30/2020 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti vakavalla tavalla huomiota valmiuslain nojalla annettujen asetusten perustelumuistioiden puutteellisuuteen ja riittämättömään tietopohjaan. Valiokunta huomauttaa, että tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa on voinut äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3–4).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2020 kertomuksen mukaan poikkeusolosääntelyn valmistelussa erityistä vaikeutta tuotti valmiuslain 4 §:n ja perustuslain 23 §:n edellyttämän normaalisuusperiaatteen ja poikkeusvaltuuksien käytön välttämättömyyden perusteleminen. Epidemian etenemisen ennakoimattomuus ja useiden eri alojen asiantuntemuksen yhteensovittaminen sekä eri tieteenaloille kuuluvan tiedon kokoaminen oikeudellisten johtopäätösten tekemistä varten lisäsivät osaltaan valmistelun vaikeutta. Vaikka perustelujen taso parani ajan kuluessa, oikeuskansleri piti aiheellisena kirkastaa valmiuslain soveltamisohjeissa menettelyihin sekä

asetusten sisältöön, muotoon ja perusteluihin liittyviä kohtia. Oikeuskanslerin kannanotoista ei ole kuitenkaan näiltä osin johdettavissa päätelmiä valmiuslain käyttöönottomenettelyn kehittämistä koskevista konkreettisista sääntelytarpeista.

Menettelyllisesti poikkeusolosääntelyn toisena erityisenä ongelmana oli eduskunnalle varatun käsittelyajan niukkuus. Valmiuslain mukaisia asetuksia jouduttiin pandemian aikana valmistelemaan poikkeuksellisen nopealla aikataululla ja alati muuttuvassa tautitilanteessa, mikä ei mahdollistanut tavanomaista säädösvalmistelua ministeriöissä. Tietyiltä osin kyse oli myös siitä, että tilanteen kehittymistä oli monelta osin vaikea ennakoida ja päätöksiä jouduttiin tekemään valtioneuvostossa epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta nopeasti etenevässä tilanteessa, Myöskään ministeriöiden välinen koordinointi ei oikeuskanslerin kertomuksen mukaan toiminut aina tehokkaasti eikä valtioneuvoston kanslia saanut asianomaisilta vastuuministeriöiltä riittävää tukea asian esittelyä varten. Erityisesti asiakokonaisuuksissa, joissa vastuu jakautuu usealle ministeriölle, oli tehokas valmistelu ja vastuullisten osoittaminen vaikeaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallitusten esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7). Riittävän ajan varaaminen eduskunnalle ja sen valiokunnille on ennakkoedellytys sille, että poikkeusoloissakin eduskunta pystyy huolehtimaan tehtävästään asianmukaisesti. Valiokunta huomautti, ettei valtioneuvosto voi asettaa perustuslakivaliokunnalle määräaikoja sille kuuluvan perustuslaillisen tehtävän toteuttamiselle. Myöskään valmiuslaista ei johdu eduskunnan päätöksenteolle määräaikaa tai ajallisia tehosteita käyttöönottoasetusten käsittelylle. Poikkeusolojen luonne huomioiden eduskunnan käsittelyn on kuitenkin valmiuslain esitöiden mukaan oletettu olevan viivytyksetöntä.

Valmiuslain mukaisten asetusten valmistelun laadullisiin haasteisiin voidaan vastata ensisijaisesti lisäämällä valmiuslain käyttöönottoprosessien ja soveltamiskäytännön tuntemusta sekä tarvittavilta osin tarkistamalla valmiuslain käyttöönoton ja soveltamisen ohjeistusta. Kyse on myös valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvollisuuden toteutumisesta ja siitä, että myös lainvalmistelullisesti varaudutaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon. Näin ymmärrettynä asetusvalmistelussa esille nousseita ongelmia voidaan osaltaan pyrkiä vähentämään kehittämällä varautumisvelvoitteen sisältöä sekä säätämällä nykyistä selvemmin myös poikkeusolovaltuuksien käyttöönoton kannalta olennaisen tärkeän tilannekuvan muodostamiseen liittyvistä vastuista ja velvoitteista. Tämä antaa nykyistä paremmat edellytykset huolehtia riittävän, oikeaaikaisen ja koordinoidun tilannekuvatiedon saatavuudesta valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Sen sijaan varsinaista valmiuslain prosessisääntelyä kehittämällä asetusvalmistelun haasteisiin ei juuri voida vastata.

2.3 Keskeinen sektorikohtainen häiriötilannelainsäädäntö ja sen kehitys

2.3.1 Yleistä

Valmiuslakiin ehdotettavaa toimivaltuussääntelyä ohjaa olennaiselta osin niin sanottu normaalisuusperiaate, jonka mukaan poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia voidaan soveltaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa normaaliolojen lainsäädäntöön perustuvin viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viranomaiset toimivat siten poikkeusoloissakin ensisijaisesti ja mahdollisimman pitkälle normaaliolojen toimivaltuuksin perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mahdollistamissa rajoissa. Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuspoikkeuksiin voidaan turvautua vain viimesijaisesti.

Normaalisuusperiaate sitoo lainsäädännön toimeenpanijan lisäksi myös lainsäätäjää. Valmiuslakiin ei tule siten ottaa sellaisia lisätoimivaltuuksia, jotka on mahdollista säätää perusoikeuksien yleisten tai erityisten rajoitusedellytysten puitteissa myös normaaliolojen lainsäädäntöön.

Käytännössä sektorikohtaiseen lainsäädäntöön sisältyvät toimivaltuussäännökset ja mahdollisuudet niiden kehittämiseksi edelleen siten merkittävällä tavalla määrittävät sitä, mitä toimivaltuuksia valmiuslakiin ehdotetaan otettavaksi. Tässä jaksossa käsitellään siksi tiiviisti keskeistä sektorikohtaista lainsäädäntöä ja sen kehittämissuunnitelmia siltä osin, kun sääntely liittyy ehdotettaviin uuden valmiuslain toimivaltuussäännöksiin.

2.3.2 Rahoitus- ja vakuutusala

Rahoitusalan sääntely on kehittynyt merkittävästi voimassa olevan valmiuslain säätämisen jälkeen. Erityisesti vuoden 2008 finanssikriisin ja sitä seuranneen euroalueen velkakriisin jälkeen rahoitusmarkkinoita ryhdyttiin sääntelemään tarkemmin EU-tasolla pankkien resilienssin vahvistamiseksi, valtion ja pankkien välisen kohtalonyhteyden katkaisemiseksi sekä kriisien rajat ylittävän laajentumisen ehkäisemiseksi. Lisäksi on annettu uutta EU-sääntelyä kattamaan rahoitusmarkkinoille digitalisaation myötä syntyneitä uusia tuotteita, kuten joukkorahoituspalveluja, kryptovaroja ja uudenlaisia maksupalveluja. Rahoitusalaa koskeva sääntely onkin laajasti EU-tasolla yhdenmukaistettu ja useimmat kansalliset säädökset perustuvat suoraan EU-sääntelyyn.

Rahoitusmarkkinoita koskeva sääntely poikkeaa valtaosasta muista toimialoista siltä osin, että toimialaa koskeva normaaliolojen lainsäädäntö sisältää jo erittäin kattavasti nimenomaan häiriötilanteita sekä niihin varautumista ja niiden hallintaa koskevaa sääntelyä.

Vuonna 2013 osana pankkiunionia säädettiin pankkien EU:n laajuisesta yhteisestä valvontamekanismista. Vuonna 2014 perustettiin EU:n yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jonka tavoitteena on varmistaa toimintakyvyttömien pankkien tehokas purkaminen siten, että kustannukset veronmaksajille ja reaalitaloudelle ovat mahdollisimmat pienet. Kriisinratkaisusääntely koskee rahoitusmarkkinatoimijoista luottolaitoksia, sijoituspalveluyrityksiä, keskusvastapuolia sekä vireillä olevan direktiivin täytäntöönpanon jälkeen myös vakuutusyhtiöitä. EU:n suurimpien pankkien kriisinratkaisuviranomainen on EU:n kriisinratkaisuneuvosto. Vakuutusyhtiöt, sijoituspalveluyritykset ja pienemmät pankit kuuluvat kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten, Suomessa Rahoitusvakausviraston, toimivaltaan.

Lisäksi rahoitusmarkkinoiden vakautta ja etenkin pankkien tallettajien talletuksia suojaa talletussuojajärjestelmä, josta on säädetty EU-tasolla jo vuodesta 1994. Uusi talletussuojadirektiivi annettiin vuonna 2014 yhdessä muiden yhteiseen sääntökirjaan kuuluvien esitysten kanssa. Neuvottelut EU:n yhteisestä talletussuojajärjestelmästä ovat olleet vireillä vuodesta 2015. Kriisinratkaisu- ja talletussuojajärjestelmät eivät kuitenkaan ole kaikkien mahdollisten kriisien ennakollinen varautumisjärjestelmä, vaan niiden tarkoituksena on minimoida pankkien kaatumisesta aiheutuvat kustannukset talouteen laajemmin. Kriisinratkaisumenettelyt ovat käyttöönotettavissa ainoastaan, mikäli sen soveltamisalaan kuuluva toimija on taloudellisten syiden vuoksi kaatumassa, mikä ei poikkeusoloissa ole välttämättä yksittäisen toimijan tilanne. Kriisinratkaisujärjestelmämenettely mahdollistaa esimerkiksi keskeisten pankkien alasajon hallitusti.

Euroopassa on lukuisia viranomaisia, jotka vastaavat rahoitusmarkkinoiden toiminnasta. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaa euroalueen yhteisestä rahapolitiikasta ja pyrkii huolehtimaan hintavakaudesta korkopolitiikallaan. Suomen Pankki toimii osana EKP:ta rahapolitiikan täytäntöönpanossa ja lisäksi arvioi kotimaisen ja ulkomaisen rahoitusjärjestelmän vakautta. Keskuspankit toimivat lisäksi osana eurojärjestelmän TARGET-palvelua, johon kuuluu seuraavia markkinainfrastruktuurijärjestelmiä: maksujen ja arvopaperien selvitysjärjestelmät, pikamaksupalvelu, vakuushallintajärjestelmä. Nämä järjestelmät mahdollistavat rahan, arvopaperien ja vakuuksien vapaan liikkumisen Euroopassa. Euroopan keskuspankki on julkaissut myös toimintamalleja finanssialan kyberturvallisuuden lisäämiseksi (TIBER-EU-toimintamalli).

Makrovakausvalvonnasta vastaa Suomessa Finanssivalvonta, joka päättää yhteistyössä muiden rahoitusmarkkinaviranomaisten kanssa makrovakausvälineiden, kuten pankeille asetettavien

järjestelmäriskipuskurin, muuttuvan lisäpääomavaatimuksen ja enimmäisluototussuhteen käytöstä. Lisäksi Euroopan järjestelmäriskikomitea valvoo rahoitusjärjestelmän makrovakautta EU:ssa ja antaa varoituksia havaitessaan merkittäviä järjestelmäriskejä sekä suosituksia yleisesti makrovakauspolitiikan järjestämisestä, että havaittuihin riskeihin puuttumiseksi.

Euroopan pankkiviranomainen (EBA) vastaa etenkin erilaisten EU:n yhteiseen sääntökirjaan kuuluvien teknisten standardien ja ohjeiden antamisesta. EBA myös arvioi EU:n pankkisektorin riskejä ja haavoittuvuuksia sekä suorittaa EU:n laajuisia stressitestejä. Lisäksi EBA valvoo suoraan eräitä kryptovarojen tarjoajia. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) on vuonna 2011 perustettu virasto, joka pyrkii edistämään etenkin sijoittajansuojaa ja sijoitusmarkkinoiden tehokasta toimintaa. ESMA myös koordinoi kansallisten arvopaperimarkkinoiden valvontaviranomaisten toimintaa ja valvoo itse tiettyjä arvopaperimarkkinatoimijoita. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) edistää vakuutussektorin valvonnan yhdenmukaisuutta EU-tasolla, analysoi vakuutussektorin riskejä ja suorittaa stressitestejä. EBA, ESMA ja EIOPA yhdessä valvovat suoraan finanssiyhteisöille kriittisiä tieto- ja viestintätekniikan palveluja tarjoavia yhteisöjä.

Euroopan vakausmekanismi (EVM) on euroalueen jäsenvaltioiden vuonna 2012 perustama rahoituslaitos, jonka tarkoituksena on varmistaa euroalueen taloudellista vakautta. EVM voi myöntää rahoitustukea valtiolle, joka on rahoitusvaikeuksissa tai vaarassa joutua sellaiseen, jos tilanne uhkaa koko euroalueen ja sen jäsenmaiden rahoitusvakautta. Tietyin edellytyksin EVM voi pääomittaa myös suoraan pankkeja. EVM:n rahoitustuen saamisen edellytyksenä on sopimus asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta tietyn ajanjakson kuluessa. Näiden toimenpiteiden tulisi auttaa jäsenmaata vakauttamaan julkista talouttaan, vahvistamaan kykyään kestää tulevia häiriöitä ja päästä jälleen markkinarahoituksen piiriin.

Vakuutusyhtiöitä koskeva Solvenssi II -direktiivi on äskettäin uudelleentarkasteltu ja uudelleentarkastelusta seurannut muutosdirektiivi astui voimaan vuoden 2025 alussa. Uusia säännöksiä aletaan soveltaa vuoden 2027 alussa. Solvenssi II -direktiivin uudelleentarkastelun keskeisiä tavoitteita olivat muun muassa vakuutusyhtiöiden riskiherkkyyden parantaminen, järjestelmäriskeihin puuttuminen sekä kriiseihin varautuminen. Solvenssi II -direktiivin uudelleentarkastelun myötä Finanssivalvonnan toimivaltuudet poikkeuksellisissa tilanteissa laajenevat ja Finanssivalvonnalla on jatkossa paremmat mahdollisuudet puuttua vakuutusyhtiön maksuvalmiusriskeihin ja turvata niiden vakavaraisuus poikkeuksellisissa tilanteissa.

2.3.3 Hyödyketuotanto ja -jakelu

Materiaalinen varautuminen kriisiolosuhteisiin perustuu osin huoltovarmuusjärjestelmään ja sen puitteissa ylläpidettäviin varmuusvarastoihin, joista säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992). Lain 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan.

Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus). Lain 2 §:n 1 momentin mukaan huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Tuorein huoltovarmuuden tavoitteita koskeva valtioneuvoston päätös on annettu vuonna 2024.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:ssä säädetään valtion varmuusvarastoinnista. Pykälän 1 momentin mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Huoltovarmuuskeskuksen ylläpitämissä varastoissa pidetään muun muassa polttoaineita, viljaa, elintarvikkeiden jalostuksen ja jakelun edellyttämiä muita tärkeitä tuotantopanoksia, lääkkeitä ja sairaalatarvikkeita sekä kriittisiä teollisuuden tarvitsemia seosmetalleja, kemikaaleja ja tuontiraaka-aineita. Varastojen käyttöönotosta päättää pykälän 2 momentin nojalla valtioneuvosto.

Lääkkeiden osalta valtion varmuusvarastointia pidetään viimesijaisena varautumiskeinona suhteessa normaaliolojen muuhun lainsäädäntöön. Lääkkeiden saatavuus perustuu normaalioloissa toimiviin lääkemarkkinoihin. Lääkkeiden saatavuuden varmistamisesta normaalioloissa ja eräissä erityistilanteissa säädetään lääkelaissa (395/1987). Lääkkeiden velvoitevarastoista säädetään puolestaan erikseen lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetussa laissa (979/2008, jäljempänä *lääkkeiden velvoitevarastointilaki*) ja lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1114/2008). Lääkkeiden velvoitevarastointilain nojalla lääketehtaat, lääkevalmisteiden maahantuojat, terveydenhuollon toimintayksiköiden ylläpitäjät ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos velvoitetaan varastoimaan lääkeaineita, lääkevalmisteita sekä lääkkeiden valmistuksessa käytettäviä apu- ja lisäaineita ja pakkausmateriaaleja.

Lääkkeiden velvoitevarastointilain tarkoituksena on turvata lääkkeiden saatavuus ja käyttömahdollisuudet tilanteissa, joissa lääkkeiden tavanomainen saatavuus on vaikeutunut tai estynyt. Laissa säädetään myös edellytyksistä ja menettelyistä, joiden puitteissa velvoitevarastoja voidaan ottaa käyttöön ja niiden normaalimäärä tilapäisesti alittaa. Varastointivelvoitteen vapautumisedellytyksille normaalioloissa on yhteistä se, että niiden käyttöönottoa edeltää yksittäisen lääkevalmisteen tai vakavimmissa tapauksissa yksittäistä lääkeaineitta sisältävien lääkevalmisteiden ryhmän tunnistettu saatavuushäiriö. Normaaliolojen lainsäädäntö ei mahdollista velvoitevarastojen laajamittaista purkamista vakavissakaan häiriötilanteissa.

Lääkelain 19 a §:n perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään määräaikaisesti rajoittaa tai kohdentaa lääkevalmisteen tai lääkeaineen jakelua, myyntiä tai kulutukseen luovutusta tai määrätä tämän lääkevalmisteen tai lääkeaineen asettamisesta määräaikaisesti etusijalle jakelussa, jos se on kansanterveyden suojelemiseksi välttämätöntä. Sosiaali- ja terveysministeriö voi tietyissä tilanteissa päättää myös varmuusvarastoon hankittujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja suojainten käyttöönotosta ja jakelusta. Jos valtion kustannuksella varmuusvarastoon hankittu lääke tai laite tai suojain jaetaan apteekkien kautta, sosiaali- ja terveysministeriö voi päättää niiden käytöstä ja ostajalta perittävästä hinnasta (tartuntatautilaki 73.1 §)

Huoltovarmuutta koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan muutoin sisällä säännöksiä, joiden nojalla hyödykkeitä tai niiden hintoja voitaisiin säännöstellä. Normaaliolojen lainsäädännön nojalla ei siten ole mahdollista asettaa esimerkiksi tiettyä hyödykettä koskevia määrällisiä ostorajoituksia, tai lääkkeiden osalta laajempia vaihdantaan liittyviä rajoitteita vaan hyödykkeiden vaihdanta perustuu normaalioloissa kokonaisuudessaan markkinamekanismeihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on 15.1.2024 asettanut työryhmän valmistelemaan huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista. Uudistustyön tavoitteena on muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien tarkempi määrittely sekä Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman selkeyttäminen nykyistä tarkemmin säännöstasolla. Kokonaisuuteen liittyy myös huoltovarmuuden rahoituksen uudelleen tarkastelu sekä siihen tarvittavat säännösmuutokset. Uudistuksen yhteydessä kehitetään myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus- ja hallinnointimallia sekä arvioidaan vaihtoehtoisia ratkaisutapoja uudistamisen kohteena olevista kysymyksistä. Lääkkeiden velvoitevarastointilain uudistus ja tartuntatautilain uudistus on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriössä.

2.3.4 Energiahuolto

Energiahuoltoa koskeva sektorilainsäädäntö muodostuu eri energiamuotoja koskevasta lainsäädännöstä. Merkittävä osa sektorilainsäädännöstä perustuu myös EU-lainsäädäntöön (mm. sähkömarkkinadirektiivi 2019/944, sähkömarkkina-asetus (EU) 2019/943, kaasumarkkinadirektiivi (EU) 2024/1788 sekä kaasumarkkina-asetus (EU) 2024/1789). Kaukolämmöstä ei ole sektorikohtaista erityissääntelyä, vaan järjestelmä toimii yleisten sopimusehtojen varassa.

Sähkömarkkinoiden toimivuudesta säädetään sähkömarkkinalaissa (588/2013). Lain 45 §:ssä on säädetty sähkön järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan järjestelmävastuusta. Järjestelmävastuun sisältönä on huolehtia järjestelmän teknisestä toimivuudesta ja käyttövarmuudesta siten, että sähköjärjestelmä toimii luotettavasti ja varmasti sekä huolehtia valtakunnalliseen tasehallintavastuuseen kuuluvista tehtävistä ja valtakunnallisesta taseselvityksestä tarkoituksenmukaisella ja sähkömarkkinoiden osapuolten kannalta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. Järjestelmävastaavalla on muun muassa oikeus sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ollessa uhattuna ohjata sähköjärjestelmään liitettyä sähkön käyttöä, tuotantoa, tuontia ja vientiä ottamalla huomioon yhteiskunnan yleiset elintärkeät tarpeet, mahdolliset viranomaismääräykset, voimassa olevat tehopulan hallintaa ja häiriöiden selvittämistä koskevat suunnitelmat ja velvoitteet sekä vallitsevat olosuhteet. Rajoitusta tai ohjaustoimenpidettä saa kussakin tapauksessa pitää voimassa niin kauan kuin se on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. (45.3 §)

Edellä mainittu lainkohta antaa käytännössä Fingridille oikeuden rajoittaa tai keskeyttää sähkön saantia tilanteessa, jossa sähköverkon toimivuuden edellytyksenä oleva tuotannon ja kulutuksen tasapaino häiriintyy tai uhkaa häiriintyä vakavasti ja edellyttää esimerkiksi kuormien irti kytkemistä. Tällöin olisi turvattava kriittisimpien käyttäjien sähkönsaanti. Kriittisimmät sähkönkäyttöpaikat on määritelty valtioneuvoston asetuksessa varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkönkäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä. Normaaliaikojen toimivaltuus on tarkoitettu luonteeltaan kuitenkin lyhytaikaisempien tehopulatilanteiden hallintaan, jossa ratkaisut priorisoinneista toteutetaan viime kädessä järjestelmävastaavan päätöksillä ottaen huomioon pykälässä mainitut tekijät. Lisäksi normaaliolojen lainsäädännön mukaisessa toimenpiteessä on aina todettava erikseen normaalista poikkeava sähköjärjestelmän tila tai sen uhka, mikä korostaa toimivaltuuden reaktiivista luonnetta.

Sähkön järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan järjestelmävastuuseen kuuluvaa tasehallintavastuuta on täsmennetty sähkömarkkinalain 46 §:ssä, jonka mukaan järjestelmävastaava kantaverkonhaltija vastaa koko ajan käynnissä olevasta sähköntuotannon ja -kulutuksen välisen hetkellisen tasapainon ylläpitämisestä vastuualueellaan.

Maakaasumarkkinalaissa (587/2017) säädetään samansuuntaisesti maakaasuverkon järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan tehtävistä (29 ja 31 §). Vaikka maakaasumarkkinalaissa ei nimenomaisesti mainita sähköjärjestelmän kaltaista oikeutta rajoittaa tai keskeyttää maakaasun siirtoa häiriöiden poistamiseksi tai niiden hallitsemiseksi, tai myöskään oikeutta ohjata järjestelmään liitetyn maakaasun käyttöä, tuotantoa, tuontia tai vientiä, ne käytännössä sisältyvät järjestelmävastuun mukaisiin tehtäviin.

Kaukolämpöjärjestelmä toimii sopimusehtojen varassa. Kaukolämpöjärjestelmät ovat paikallisia, tarkoittaen tyypillisesti kunkin kunnan alueella toimivaa ja muista kunnista erillistä kaukolämpöverkkoa, joissa kussakin lämpöä myy tyypillisesti yksi lämmön myyjä. Tämän vuoksi kaukolämpöverkoissa ei ole tarpeellista asettaa erikseen järjestelmävastuuseen tiettyä tuotantolaitosta. Normaalitilanteessa tuotantopäätöksen tekee kaukolämpöjärjestelmään liitetty lämmön myyjä.

Energiahuollon osalta erityisen merkityksellistä on myös varmuus- ja velvoitevarastointia koskeva sääntely. Valtio ylläpitää tiettyjen hyödykkeiden varmuusvarastoja niiden saatavuuden turvaamiseksi poikkeusoloissa. Varmuusvarastoista on säädetty laissa huoltovarmuuden turvaamisesta. Lisäksi yrityksillä on velvoite varastoida tiettyjä tuontipolttoaineita (kivihiili, maakaasu ja öljypohjaiset) tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) nojalla. Varmuus- ja velvoitevarastot toimivat kriisien alkuvaiheen ratkaisuna polttoaineen saatavuushaasteisiin. Normaaliaikoina on mahdollista luoda myös sopimuspohjaisia polttoaineen tuotantovarauksia. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista.

Maakaasun osalta EU-lainsäädännössä on asetettu lisäksi velvoite varastoida maakaasua talvikauden kulutuksen tarpeisiin siten, että edellytetty varastotaso olisi saavutettava syksyisin. Tämä tasoittaa maakaasun hankintoja tasaisemmin vuoden ympäri.

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain 1 §:n mukaisina päämäärinä on maan huoltovarmuuden turvaaminen sekä öljytuotteiden ja öljynjalostuksen raaka-aineiden osalta myös energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttaminen. Varmuus- ja velvoitevarastoinnilla turvataan osittain kriittisimpien tahojen polttoainetarpeita, mutta laajemman käyttöalansa vuoksi niitä ei sellaisenaan pysty kohdistamaan yhteiskunnallisesti kriittisimpiin tarpeisiin. Lisäksi maakaasun osalta EU-lainsäädännössä on asetettu velvoite varastoida maakaasua talvikauden kulutuksen tarpeisiin siten, että edellytetty varastotaso olisi saavutettava syksyisin. Tämä tasoittaa maakaasun hankintoja tasaisemmin vuoden ympäri.

Olennaisessa merkityksessä on myös eri energiamuotoja koskeva hinnoittelu. Sähkömarkkinadirektiivin lähtökohtana on ovat markkinapohjaiset vähittäismyyntihinnat. Sähkömarkkinadirektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden kansallinen lainsäädäntö ei muun ohella aiheettomasti haittaa investointeja etenkin vaihtelevaan ja joustavaan energiantuotantoon, ja että sähkön hinnat vastaavat tosiasiallista kysyntää ja tarjontaa. Direktiivin 5 artiklan mukaan toimittajilla on oltava vapaus määrittää hinta, jolla ne toimittavat sähköä asiakkaille, ja jäsenvaltioiden on varmistettava energiaköyhien ja heikossa asemassa olevien kotitalousasiakkaiden suojelu sosiaalipolitiikalla tai muilla keinoin kuin puuttumalla julkisin toimin sähköntoimitusten hinnoitteluun. Direktiivi ei normaalioloissa mahdollista sähkön vähittäis- tai tukkumyynnin hintasääntelyä. Direktiivin 5 artiklan 3 ja 6 kohtien ylimenokauden poikkeukset eivät myöskään ole sovellettavissa Suomessa. Suomessa ei ole ollut direktiivin voimaan tullessa artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja ns. sosiaalisia tariffeja. Sen sijaan toimeentulotuki ja asumistuki sisältävät energiaköyhyyttä koskevat toimenpiteet. Vastaavasti Suomessa ei ole säännelty vähittäishintoja 1990-luvun jälkeen, joten säänneltyjen tariffien siirtymäaikaakaan koskevan artiklan 6 kohdan mukainen poikkeus ei sovellu Suomeen. Edelleen artiklan 3 ja 6 kohtien mukaista hintasääntelyä koskevan kansallisen lainsäädännön tulisi täyttää artiklan 4 ja 7 kohtien edellytyksen.

EU:n sähkömarkkinoita muuttaneen direktiivin 2024/1711 johdosta vähittäismarkkinoiden hintasääntely olisi mahdollista poikkeuksellisten ja pitkäkestoisten hintakriisien aikana (66 a artikla). Hintasääntelyn edellytykset ja suunnitteluperiaatteet ovat tiukat eikä sitä voida pitää soveltuvana poikkeusolojen olosuhteisiin, vaan se soveltuu lähinnä normaaliaikojen pitkäkestoisiin markkinahäiriöihin, joissa hintasääntelyllä pyritään turvaamaan kohtuuhintaista energiaa kuluttajille ja pienille ja keskisuurille yrityksille. Käyttöönotto perustuu komission ja neuvoston julistamaan hintakriisiin eikä sitä voida kohdistaa tukkumarkkinoiden hintoihin. Normaaliaikojen mukaisten hintakriisien mukaista hintasääntelyä ei ole siten mahdollista ottaa käyttöön pelkästään kansallisen tarveharkinnan perusteella. Hallituksen on tarkoitus valmistella ehdotus vähittäismarkkinoiden hintasääntelyä koskevaksi laiksi mahdollisten hintakriisien varalta.

Sähkömarkkinadirektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on muun ohella varmistettava, että niiden kansallinen lainsäädäntö ei aiheettomasti haittaa kuluttajien osallistumista markkinoille ja niiden on varmistettava, että sähkön hinnat vastaavat tosiasiallista kysyntää ja tarjontaa. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähkön sisämarkkinoilla ei ole markkinoille pääsyyn, markkinoilla toimimiseen ja markkinoilta poistumiseen liittyviä perusteettomia esteitä. Sähkömarkkinadirektiivin 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kotitalousasiakkailla ja jäsenvaltioiden harkinnan mukaan myös pienillä yrityksillä on oikeus saada yleispalvelua eli määrätyn laatuisia sähköntoimituksia niiden alueella kilpailukykyisin, helposti ja selkeästi verrattavin, avoimin ja syrjimättömin hinnoin.

Vastaavat markkinapohjaista hinnoittelua ja hintakriisien aikaista vähittäishintojen sääntelyä koskevat säännökset sisältyvät maakaasun ja vedyn osalta kaasumarkkinadirektiivin 4 ja 5 artikloihin ja kaasumarkkina-asetuksen 3 artiklaan. Sekä sähkön että maakaasun ja vedyn osalta hintasääntelymahdollisuus on rajoitettu vain tiettyihin hintakriisitilanteisiin sekä kuluttajien ja pienten ja keskisuurten yritysten vähittäishintoihin.

2.3.5 Rakentaminen

Rakennusten ja rakennuskohteiden suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä säädetään rakentamislaissa (751/2023). Laki sisältää kattavat säännökset muun muassa kunnan rakennusjärjestyksestä, rakennusten teknisistä vaatimuksista, rakentamishankkeiden luvituksesta, rakennusten teknisistä vaatimuksista sekä rakennusten suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksista. Rakentamislaki tai muu normaaliolojen lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä minkäänlaisia rakentamisen tai rakennustuotteiden säännöstelyä koskevia viranomaisten toimivaltuuksia.

2.3.6 Asuminen

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan luo yksilölle subjektiivista oikeutta asuntoon, vaan asumista tuetaan normaalioloissa lähinnä taloudellisilla toimenpiteillä, kuten kohtuuhintaista asuntotuotantoa tukemalla. Asuntomarkkinoiden alueellisesta eriytymisestä johtuen asumista koskevat toimenpiteet ovat korostuneesti paikallisia. Normaaliolojen lainsäädäntöön ei siten sisälly valmiuslain toimivaltuuksia vastaavia välittömiä ja nopeavaikutteisia mekanismeja asuntojen järjestämiseksi ilman asuntoa olevalle väestölle.

Asuntojen vuokraamista säännellään asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa (481/1995). Laki sisältää säännökset muun muassa vuokranantajan ja vuokralaisen velvollisuuksista, vuokrasopimuksen päättymisestä sekä asunnon jälleen- ja alivuokrauksesta. Vaikka laki sisältää säännöksiä myös vuokran määrästä, se ei mahdollista varsinaista vuokrasäännöstelyä.

2.3.7 Sähköiset viestintäpalvelut sekä postipalvelut

Sähköisen viestinnän infrastruktuurista ja viestintäpalveluiden toimivuudesta ja turvallisuudesta säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014, jäljempänä myös *SVPL*). Edellä mainitun lainsäädännön avulla varmistetaan, että Suomessa on saatavilla laajasti viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja sekä varmistetaan näitä koskevan kilpailun toimivuus. Lailla turvataan myös radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö. Lisäksi laissa säädetään viestintäpalveluiden tietoturvasta ja häiriöiden hallinnasta.

Merkittävä osa sähköisten viestintäpalveluiden sääntelystä perustuu EU-lainsäädäntöön. Erityisesti viestintäverkkojen rakentamista, taajuuksien käyttöä ja viestintäpalveluiden tarjoamista koskeva sääntely perustuu pääosin täysharmonisoivaan teledirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta

sähköisen viestinnän säännöstöstä, jäljempänä myös *teledirektiivi*). Erityisesti teleyrityksille asetettavat velvoitteet normaalioloissa perustuvat tehokkaan kilpailun edistämiseen ja kohtuullisten hintaisten palvelujen tarjoamiseen, jonka vuoksi normaaliolojen lainsäädännön mukaiset toimenpiteet eivät ole riittäviä poikkeusolojen hallinnan tarpeisiin.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 35 luvussa säädetään varautumisvelvollisuudesta. Lain 281 §:n mukaan teleyrityksen on huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Laissa säädetään varautumisvelvollisuus myös huoltovarmuuden turvaamisen kannalta keskeisten radiotaajuuksien käyttäjille ja käyttäjäryhmille. Lain 283 §:n mukaan teleyrityksen on lisäksi huolehdittava siitä, että sen tarjoaman internetyhteyspalvelun, puhelinpalvelun, tekstiviestipalvelun ja lain 227 §:ssä tarkoitettujen ohjelmistojen siirtämisen kannalta kriittinen viestintäverkon järjestelmä sekä sen ohjaus, ylläpito ja hallinta voidaan valmiuslain 60 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista toimivaltuutta käytettäessä viipymättä palauttaa Suomeen ja että teleyrityksen tarjoamaa palvelua tai järjestelmää voidaan ylläpitää mainitun pykälän 1 momentin mukaisessa menettelyssä määritellystä paikasta. Velvollisuus ei koske merkitykseltään vähäisiä viestintäpalveluja. SVPL 283 §:n velvoitteen tarkoitus on, että teleyritykset toteuttavat tarvittavat varautumistoimenpiteet jo normaalioloissa niin, että poikkeusoloissa ohjaus, ylläpito ja hallinta voidaan viipymättä palauttaa Suomeen. SVPL 283 §:n selvittämisen tarve on tunnistettu normaaliolojen häiriötilanteiden hallintaa koskevan sektorilainsäädännön uudistamishankkeiden kartoituksessa.

SVPL sisältämää myös laajasti muuta häiriötilannesääntelyä. Esimerkiksi lain 243 §:n mukaan yleiset viestintäverkot ja -palvelut on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että ne mm. toimivat mahdollisimman luotettavasti myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Lain 33 luvussa säädetään puolestaan tietoturvan ja häiriöiden hallinnasta sekä häiriöistä ilmoittamisesta, mm. 276 §:n mukaisesta häiriötilanteiden yhteistyöryhmästä. Lisäksi Traficomin voi antaa lain nojalla mm. määräyksiä teletoiminnan häiriötilanteista (M66) ja teletoiminnan tietoturvasta (M67). Kyberturvallisuuslaissa (124/20259) (erityisesti 9 §:n 2 momentin 9 ja 10 kohta) säädetään lisäksi vaatimuksista, jotka tukevat palveluiden luotettavaa toimintaa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa sekä toiminnan jatkuvuuden hallintaa ja palauttamista.

Internetliikenteen yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua internetyhteyspalveluissa turvaa EU:n verkkoneutraliteettiasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120, annettu 25 marraskuuta 2015, avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja säännellyn EU:n sisäisen viestinnän vähittäishinnoittelusta sekä direktiivin 2002/22/EY ja asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta). Verkkovierailuja koskevaa sääntelyä puolestaan sisältyy Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2022/612, annettu 6 päivänä huhtikuuta 2022, verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella (uudelleenlaadittu).

Postilaki (415/2011) sääntelee postitoimintaa Suomessa mannermaalla. Sen tarkoituksena on turvat postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin. Lain 64 §:n mukaan postiyrityksen on valmiussuunnittelulla ja poikkeusoloihin varautumisella huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä normaaliaikojen häiriötilanteissa.

Kuljetukset ja liikenne

Liikennejärjestelmän toimivuus on yhteiskunnan huoltovarmuuden, elinkeinotoiminnan sekä väestön oikeuksien toteutumisen kannalta välttämätön. Liikennejärjestelmän toimivuus edellyttää toimivaa liikenteen infrastruktuuria, mikä edellyttää muun muassa teiden, rautateiden, lentoasema- ja lennonvarmistuspalvelujen ja vesiväylien ylläpitoa. Liikenteen infrastruktuuriin katsotaan kuuluvaksi myös toimiva liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelu, kuljetuspalvelut sekä liikenteen käyttövoimien jakeluinfrastruktuuri. Vastuu liikenneinfrastruktuurin ylläpidosta on

osin julkisilla toimijoilla, erityisesti Väylävirastolla, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ja kunnilla ja osin yksityisillä toimijoilla, kuten joidenkin satamien ja lentoasemien osalta. Jokaisen liikennemuodon palvelutason ylläpitämiseen ja toimivuuteen liittyy strategisesti kriittisiä kohteita, jotka on määritelty yleisen varautumisvelvoitteen mukaisesti. Näiden kohteiden käytettävyys on keskeistä liikenteen ja kuljetusten mahdollistamiseksi kaikissa tilanteissa, myös poikkeusoloissa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on lisäksi valmisteltu arviomuistio väylälakien muutostarpeista eli ratalain (110/2007) ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) kehittämistarpeista (LVM014:00/2025).

Normaaliolojen lainsäädännössä on säännöksiä tieliikenteen ohjauksesta ja teiden tilapäisestä sulkemisesta, kuten tieliikennelain (729/2018; 187 §), liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 35 §. Alusliikennepalvelulaissa (623/2005; 17 ja 17 a §) ja vesiliikennelaissa (782/2019; 100 §) on säännöksiä satamien ja väylien käytön rajoittamisesta, samoin kuin ilmailulaissa (864/2014; 11, 88, 108 ja 167 §) on säännökset ilmatilan ja lentopaikkojen käytön rajoittamisesta sekä ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Myös rautatieliikenne voidaan kieltää joko kokonaan tai osittain taikka rajoittaa sitä raideliikennelain (1302/2018) 180 §:n tai ratalain 31 §:n mukaisesti. Myös liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin (35–36 §:t) ja ratalakiin (31–33§:t) sisältyy säännöksiä koskien liikenteen tilapäistä kieltämistä tai rajoittamista, tilapäisen kulkutien järjestämistä ja kiireellisten töiden suorittamista. Raideliikennelain 173 §:ssä säädetään toimenpiteistä häiriötilanteissa Lisäksi liikenteen palveluista annettu laki (320/2017), ilmailulaki, raideliikennelaki ja laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä sisältää sisältävät säännöksiä, jotka koskevat normaaliolojen häiriötilanteita sekä niihin ja poikkeusoloihin varautumista. Normaaliolojen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, joiden nojalla kuljetusyrityksille tai muilla liikenneinfrastruktuurin toimivuuden kannalta kriittisille yksityisille toimijoille voitaisiin asettaa valmiuslain toimivaltuuksiin vertautuvia palveluvelvoitteita.

2.3.8 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä sosiaaliturva

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä sekä sosiaaliturvaa koskee laaja lainsäädäntökokonaisuus, jonka perustana on perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, jäljempänä myös *sote-järjestämislaki*) mukaisesti hyvinvointialueet. Hyvinvointialueet järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut henkilöille, joiden kotikunta on hyvinvointialueen alueella, sekä laissa erikseen säädetyissä tilanteissa myös eräille muille ihmisryhmille. Hyvinvointialueiden velvoite on järjestää kiireellinen hoito kaikille asuinpaikasta riippumatta. Järjestämisvastuun lisäksi laissa säädetään muun muassa palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta sekä hyvinvointialueiden välisestä yhteistyöstä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä Uudellamaalla säädetään lisäksi erikseen sitä koskevassa erillislaissa (615/2021) jonka nojalla Uudellamaalla palveluita järjestävät Uudenmaan hyvinvointialueiden lisäksi Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä. Sosiaalipalveluita koskeva yleislaki on sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja terveydenhuollon palveluita koskeva yleislaki terveydenhuoltolaki (1326/2010). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista säädetään lisäksi useassa erillislaissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valmiudesta ja varautumisesta hyvinvointialueilla säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 luvussa. Lain 50 §:ssä säädetään varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Lain 50 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä hyvinvointialueilla toimii yhteensä viisi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskusta, joiden tehtävänä on koordinoida ja yhteensovittaa alueensa hyvinvointialueiden varautumista ja valmiussuunnittelua. Valtioneuvosto voi lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä asettaa enintään viideksi vuodeksi kerrallaan poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan suunnittelemaan ja valmistelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon hoitamista poikkeusoloissa sekä niitä normaaliolojen valmiuteen liittyviä asioita ja tukitoimia, joiden järjestäminen normaalioloissa muodostaa perustan poikkeusoloihin varautumiselle.

Myös valtion viranomaiset järjestävät ja tuottavat eräitä sosiaali- ja terveyspalveluita erillislainsäädännön nojalla. Näitä viranomaisia ovat Kansaneläkelaitos (korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto, eräät kuntoutuspalvelut), Puolustusvoimat (terveydenhuollon palvelut Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa palveleville palvelusaikanaan sekä sotilasvirkaan koulutettaville opiskelijoille), Vankiterveydenhuollon yksikkö (vankiterveydenhuolto), valtion mielisairaalat (eräät mielenterveyspalvelut), valtion koulukodit, Maahanmuuttovirasto/sen vastaanottokeskukset (kansainvälistä suojelua hakevat, tilapäistä suojelua saavat sekä ihmiskaupan uhrin, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa).

Suomessa tuotetaan myös yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita niihin oma-aloitteisesti hakeutuville asiakkaille sekä siten, että yksityinen palveluntuottaja tuottaa palveluita hyvinvointialueelle tai valtion viranomaiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa (741/2023) säädetään niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden valvonnasta. Palveluntuottajien on osana lain mukaista rekisteröintiä toimitettava viranomaiselle suunnitelma valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmien laatimisesta kriisi- ja häiriötilanteiden varalta. Sote-järjestämislain mukaan hyvinvointialueen hankkiessa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta on niiden välisessä sopimuksessa muun ohella sovittava häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvästä varautumisesta ja toiminnan jatkuvuuden hallinnasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen perustuu siihen lähtökohtaan, että alaa koskevassa lainsäädännössä säädetyt palvelut järjestetään kaikissa olosuhteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole säännöksiä sellaisista valtuuksista, joiden nojalla valtio voisi alueellisesti tai valtakunnallisesti päättää sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta ja palveluista taikka päättää poikkeuksista kiireettömän hoidon määräaikoihin tai henkilöstömitoituksiin.

Tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatautien leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Niiden on lain 6 §:n mukaan ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta toimialueellaan. Tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lain 7 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle, joka vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

Tartuntatautilakia ollaan parhaillaan uudistamassa tavoitteena kehittää ja tehostaa tartuntatautien torjuntaa sekä varautumista tartuntatautiepidemioihin ja - pandemioihin. Uudistuksen tavoitteena on vastata toimintakentän tarpeisiin muun muassa toimivaltuuksien selkeyttämiseksi sekä riittävien ja oikea-aikaisten tartuntatautien torjuntakeinojen säätämiseksi lakiin. Lisäksi toimeenpannaan Suomea koskevat EU- ja kansainväliset tartuntatauteja koskevat velvoitteet kansallisesti. Esitys uudeksi tartuntatautilaiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2026. Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan.

Syyperusteisten etuuksien ja avustuksien myöntämisedellytyksistä ja etuuksien määräytymisestä on säädetty erikseen niistä etuuksista annetuissa eri laeissa. Etuuksia toimeenpanevat useat eri toimeenpanijat, kuten Kansaneläkelaitos, työttömyys- ja sairauskassat sekä työeläke- ja tapaturmavakuutuslaitokset. Erilaisia etuuksia ja avustuksia koskeva normaaliolojen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat niiden maksatuksen keskeyttämisen tai määrän alentamisen väestön toimeentulon ja valtion maksukykyyn tai yhteiskunnallisten häiriötilanteiden hallintaan ja turvaamiseen liittyvillä perusteilla.

Toimeentulotuen myöntämisestä säädetään erikseen toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, jonka myöntäminen sisältää yksilöllistä harkintaa. Toimeentulotuki voidaan myöntää kiireellisesti. Kiireellisissä tilanteissa voidaan myöntää myös esimerkiksi maksusitoumus lääkkeisiin tai elintarvikkeisiin. Yksilölliseen harkintaan perustuva tuen myöntäminen sitoo hallinnollista resurssia normaalioloissa merkittävästi ja sisältää hakijan kannalta laajan selvittämisvelvollisuuden. Toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken.

2.3.9 Työ- ja virkasuhteet sekä työvelvollisuus

Työ- ja virkasuhteista sekä niiden vähimmäisehdoista säädetään melko yksityiskohtaisesti muun muassa työsopimuslaissa, vuosilomalaissa, työaikalaissa sekä valtion virkamieslaissa ja kunnan ja hyvinvointialueenviranhaltijasta annetussa laissa. Laintasoisten säännösten lisäksi työ- ja virkasuhteiden ehdot määrittyvät keskeisellä tavalla myös lainsäädännössä asetetuissa rajoissa sovittujen työ- ja virkaehtosopimusten mukaisesti. Lisäksi on voimassa useita toimiala- tai sektorikohtaisia palvelussuhteiden ehtoja sääänteleviä lakeja.

Palvelussuhteita koskeva normaaliolojen lainsäädäntö sisältää tiettyjä palvelussuhteiden ehtoja koskevia joustomekanismeja, joita ei kuitenkaan ole tarkoitettu laajamittaisiin poikkeusoloihin soveltuviksi. Esimerkkinä tällaisesta joustomekanismista voidaan nostaa työaikalain 19 §:ssä säädetty hätätyö, joka mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen tietyistä työaikalain yötyötä, säännöllisen työajan ylittämistä, sunnuntaityötä ja lepoaikoja koskevista säännöksistä. Hätätyötä voidaan kuitenkin teettää vain hyvin lyhytaikaisesti ja tiukoilla ehdoilla, eikä se siten välttämättä riitä poikkeusolojen laajamittaisempiin joustotarpeisiin. Virkasuhteita koskeva lainsäädäntö mahdollistaa tietyiltä osin työsuhteisiin verrattuna pidemmälle menevän normaalimenettelyistä poikkeamisen muun muassa vuosilomien antamisen osalta.

2.3.10 Julkisen hallinnon tiedonhallinta

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvallisuus varmistettu. Lain 4 §:n 2 momentissa säädetään digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkoista tiedottamisesta yleisölle. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) 13 §:n 1 momentti edellyttää, että tiedonhallintayksikön on seurattava toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa ja varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan. Tiedonhallintalain 13 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen velvoitteesta varmistaa tehtäviensä hoitamisen kannalta olennaisten tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käy-

tettävyys riittävällä säännöllisellä testauksella. Säännöksessä tarkoitettuja olennaisia tietojärjestelmiä ovat myös viranomaisen digitaaliset palvelut, koska digitalisaation merkityksen kasvaessa yhä useammin hallinnon asiakkaat hoitavat asiointinsa viranomaisen kanssa digitaalisten palvelujen avulla.

Tiedonhallintalain 13 a §:ssä säädetään viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta tiedonhallinnan häiriötilanteissa sekä tiedonhallintayksikön varautumisvelvoitteista tietoaineistojen käsittelyssä ja tietojärjestelmien hyödyntämisessä. Pykälän 1 momentissa säädetään viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta häiriötilanteissa tietoaineistoja hyödyntäville. Pykälän 3 momentissa säädetään tiedonhallintayksikön varautumisesta häiriötilanteisiin. Tiedonhallintayksikön on selvitettävä sen tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit. Tiedonhallintayksikön on riskiarvioinnin perusteella valmiussuunnitelmin ja häiriötilanteissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava, että sen tietoaineistojen käsittely, tietojärjestelmien hyödyntäminen ja niihin perustuva toiminta jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Tiedonhallintalain 4 a luvussa säädetään lisäksi tiedonhallintayksikköjen kyberturvallisuutta koskevista velvollisuuksista perustuen asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2022/2555 (jäljempänä *NIS 2 -direktiivi*). Julkisessa hallinnossa on järjestetty keskitettyjä toimialariippumattomia tieto- ja viestintäteknisten palveluja ja sähköisen asioinnin tukipalveluja sekä niiden palvelutuotantoa. Viranomaisten digipalvelujen saatavuus riippuu osaltaan hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016, jäljempänä *tukipalvelulaki*) säädetyistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, kuten tunnistus-, asiointivaltuus-, verkkomaksu- ja viestinvälityspalveluista. Häiriöt näissä palveluissa voivat estää tai häiritä viranomaisten asiointipalveluja. Tukipalvelulain perusteella tukipalvelujen palvelutuottajilla on varautumisvelvollisuus, minkä lisäksi valtiovarainministeriö tai valtioneuvosto voi määritellä tukipalveluiden priorisoinnin periaatteita normaalioloihin ja niiden häiriötilanteisiin, mikäli palvelutuotantoa ja palvelujen käyttöä on tarve priorisoida.

Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013, jäljempänä *TORI-laki*) säädetään valtion yhteisistä tieto- ja viestintäteknisistä palveluista, palveluiden käyttövelvoitteesta, palveluiden palvelutuotantorakenteesta sekä ohjauksesta. TORI-lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtion yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut ovat palveluja, joiden järjestämisestä vastaavat valtion viranomaiset, joita käytetään tai on tarkoitettu käytettävän yleisesti ja laajasti julkisten hallintotehtävien tukena, joiden järjestäminen ei edellytä toimialakohtaisia ratkaisuja tai merkittävää toimialakohtaista osaamista, ja jotka perustuvat yleisesti käytettyihin tieto- ja viestintäteknisiin ratkaisuihin, jäljempänä TORI-palvelu. TORI-lain 3 §:ssä säädetään valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen käyttövelvoitteesta valtion virastoille ja laitoksille. TORI-lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus (Valtori). TORI-laissa ei ole rajoitettu erityisesti alihankintaa.

TORI-palveluiden asema viranomaisten toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa on merkityksellinen, koska viranomaiskohtaiset tietojärjestelmäratkaisut on rakennettu pitkälti TORI-palveluihin tukeutuen ja ne ovat laajasti valtionhallinnossa käytössä. Tästä syystä TORI-laissa on säädetty vaatimuksista ja menettelystä, joilla voidaan osaltaan turvata välttämättömien toimintojen jatkuvuutta. TORI-lain 15 §:n 1 momentissa säädetään, että palvelujen tuottajien on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että toiminta ja palvelujen tuotanto jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeus-

oloissa. Pykälän 2 momentin mukaan, ellei muussa laissa toisin säädetä, normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa noudatetaan TORI-laissa tarkoitettujen palvelujen tuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muussa tärkeysmäärittelyssä valtiovarainministeriön ennalta määrittelemiä periaatteita. Valtioneuvosto päättää merkitykseltään laajakantoisista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä periaatteista. Yhteisten palvelujen priorisoinnin periaatteiden määrittelyssä voidaan huomioida sekä palvelutuotannon että palvelujen käytön näkökulma. Toisaalta priorisoinnilla ei pystytä vaikuttamaan palvelutuottajien resursseihin, eli esimerkiksi palvelutuottajan henkilöstön palvelussuhteiden ehtoihin tai palvelutuotannon järjestämiseen ulkoisten palvelutuottajien avulla.

Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, jäljempänä *TUVE-laki*) tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. TUVE-lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. TUVE-lain 1 §:n 2 momentin mukaan turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään.

TUVE-lain 2 §:n mukaan turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Turvallisuusverkon käyttövelvoite edellyttää TUVE-lain 2 luvussa tarkoitettujen yhteisten palvelujen sekä laitetilojen, laitteiden ja muun infrastruktuurin käyttöä. Edellä mainitut toiminnot tukeutuvat laajasti turvallisuusverkon palveluihin.

Turvallisuusverkon palvelujen tuottajina toimivat Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja Suomen Erillisverkot Oy (TUVE-lain 6, 8 ja 11 §). Alihankintaa käytetään vain rajatusti valtiovarainministeriön päätösten mukaisesti. TUVE-lain 12 §:n mukaan palvelutuottajan on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Myös alihankkijan on TUVE-lain 13 §:n mukaan täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset. Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (1109/2015) annetaan tarkempia säännöksiä turvallisuusverkon palvelujen tuottajien tehtäviin liittyvistä turvallisuutta, varautumista, valmiutta ja jatkuvuutta koskevista vaatimuksista.

Turvallisuusverkon valvonnan toteuttamiseksi valtiovarainministeriö voi suorittaa palvelutuotannon varautumista, turvallisuutta ja laatua koskevia ennakollisia tarkastuksia ja arviointeja. Palvelutuottajien ja niiden alihankkijoiden on toimitettava valtiovarainministeriölle tarvittavat tiedot palvelutuotannon turvallisuuden, valmiuden, varautumisen, jatkuvuuden ja laadun seuraamiseksi siten kuin valtiovarainministeriö siitä tarkemmin määrää. Valvonta voidaan TUVE-lain 14 §:n mukaan kohdistaa myös palvelutuottajien alihankkijoihin.

TUVE-lain 23 §:n mukaan Puolustusvoimat, poliisi, Rajavartiolaitos ja Liikenne- ja viestintävirasto ovat valtiovarainministeriön pyynnöstä velvollisia mahdollisuuksiensa mukaan antamaan turvallisuusverkon palveluntuottajille virka-apua turvallisuusverkon palvelutuotannon häiriöttömän toiminnan takaamiseksi. Virka-avun periaatteista on sovittu erillisellä sopimuksella ja se sisältää myös mahdollisuuden pyytää kyberturvallisuuteen liittyvää virka-apua.

Tiedonhallinnan ja toimialariippumattomien palvelujen yleissääntelyn lisäksi on toimialakohtaista tietovarantoja, tiedonhallintaa ja palvelutuotantoa koskevaa erityissääntelyä. Muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 66 §:n perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin tallennettujen tietojen turvallisuuden varmistamisesta vastaa Kansaneläkelaitos.

2.3.11 Sotilaallinen maanpuolustus

Sotilaallisen maanpuolustuksen järjestämisen perusteita ohjaa perustuslain 127 §:ssä säädetty maanpuolustusvelvollisuus, jonka 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Suomen sotilaallisesta puolustamisesta vastaa puolustusvoimista annetun lain mukaan Puolustusvoimat. Rajavartiolaitos osallistuu osaltaan sotilaalliseen maanpuolustukseen siten kuin asiasta erikseen säädetään.

Puolustusvoimien toimivaltuuksista säädetään muun muassa puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa. Suomen puolustusjärjestelmä perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, josta säädetään asevelvollisuuslaissa. Suomeen kohdistuvan sodan aikana voidaan lisäksi ottaa käyttöön puolustustilalaki, jossa säädetään valtakunnan puolustusta tukevista yleisistä turvallisuustoimenpiteistä sekä sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta.

Puolustusvoimien oikeudesta ottaa tilapäisesti käyttöön kiinteistöjä sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen turvaamiseksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 14 §:ssä. Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkumisen rajoittamisesta puolestaan säädetään lain 15 §:ssä. Puolustusvoimilla ei ole muita varsinaisia ottooikeuksia koskevia toimivaltuuksia normaaliolojen lainsäädännön nojalla.

2.3.12 Väestönsuojelu, pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta

Pelastuslaki on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä yleislaki. Näiden toimintojen muodostamaa toimialaa kutsutaan pelastustoimeksi. Lain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki vastaavat pelastustoimen järjestämisestä alueellaan.

Pelastuslaissa säädetään ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuudesta 1) ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia, 2) varautua onnettomuuksiin sekä toimintaan onnettomuuksien uhatessa ja sattuessa, 3) rajoittaa onnettomuuksien seurauksia, 4) rakentaa ja ylläpitää väestönsuojia, 5) osallistua pelastustoiminnan tehtäviin ja väestönsuojelukoulutukseen. Pelastuslain mukainen toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että se on mahdollista myös valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa.

Pelastuslain 32 §:n mukaan pelastustoimintaan kuuluu hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen ja edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Pelastusviranomaisen toimivaltuuksista pelastustoiminnassa säädetään pelastuslain 5 luvussa. Pelastusviranomaisella on lain nojalla muun muassa oikeus tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi määrätä työkykyinen henkilö avustamaan pelastustoiminnassa sekä tarvittaessa määrätä onnettomuuskunnassa oleskeleva työkykyinen henkilö saapumaan palo- tai onnettomuuspaikalle avustamaan

pelastustoiminnassa. Pelastusviranomaisella on lain mukaan oikeus myös määrätä antamaan sen käyttöön muun muassa rakennuksia tai kalustoa. Lisäksi pelastusviranomainen voi lain nojalla määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö. Pelastuslaissa säädetyt toimivaltuudet on tarkoitettu käytettäväksi hyvin lyhytaikaisesti, ja ne rajoittuvat vain yksittäisen pelastustoimen tehtävän hoitamiseen.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) (jäljempänä *hätäkeskuslaki*) tarkoituksena on edistää väestön turvallisuutta, järjestää hätäkeskuspalvelujen tuottaminen ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Väestön turvallisuuden kannalta on keskeistä, että maassa on hätäkeskusjärjestelmä, josta saadaan toimivat ja laadukkaat palvelut. Lakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveyshuollon hätäkeskuspalveluihin sekä Hätäkeskuslaitokseen.

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on hätäkeskuslain 4 §:n mukaan hätäkeskuspalvelujen tuottaminen ja niihin liittyvien tukipalvelujen tuottaminen sekä hätäkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta. Hätäkeskuspalveluilla tarkoitetaan hätätilanteita koskevien ja muita vastaavia välittömiä pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen toimenpiteitä edellyttävien hätäilmoitusten vastaanottamista ja arviointia sekä lisäksi tehtävän välittämistä ilmoituksen perusteella. Viranomaisilla tarkoitetaan pelastustoimen, poliisitoimen tai sosiaali- ja terveystoimen toimivaltaisia viranomaisia asianomaisen toimialan erityislainsäädännön mukaisesti. Viranomaisten tehtäviä voivat hoitaa sopimuksen perusteella pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveyshuollon viranomaisorganisaation ulkopuoliset toimijat asianomaisella alalla käytettävien järjestelyjen mukaisesti. Hätäkeskuspäivystäjän kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Väestönsuojelu perustuu kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta annettuun Geneven yleissopimukseen (SopS 8/1955) ja sen lisäpöytäkirjoihin (SopS 82/1980), jotka velvoittavat suojelemaan väestöä sodan vaikutuksilta. Yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan VI luvun (väestönsuojelu) 61 artiklan mukaan väestönsuojelulla tarkoitetaan humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Kansallisessa lainsäädännössä väestönsuojelusta säädetään valmiuslain lisäksi pelastuslaissa. Väestönsuojeluun varautumisesta ja väestönsuojelukoulutuksesta säädetään lain 10 luvussa. Lain 11 luku sisältää puolestaan väestönsuojia koskevat säännökset. Pelastuslaki ei sisällä varsinaisia Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua väestönsuojelua tai väestön evakuointia koskevia toimivaltuussäännöksiä.

2.3.13 Yleinen järjestys ja turvallisuus

Poliisin tehtävistä säädetään poliisilaissa (872/2011). Lain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisin yleisistä toimivaltuuksista säädetään lain 2 luvussa. Lain 8 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisimiehellä on pykälän mukaan myös oikeus eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Lain 9 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yleisötilaisuuden kieltämisestä säädetään kokoontumislain (530/1999) 15 §:ssä.

Poliisilain 9 luvun 3 §:ssä säädetään avustamisvelvollisuudesta. Jokainen on pykälän mukaan velvollinen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia hengenvaarassa olevan kadonneen etsimessä, ihmishengen pelastamisessa, loukkaantuneen auttamisessa sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumisessa. Näissä tapauksissa samoin kuin hukkuneen etsimiseksi yksityisen henkilöiden ja yhteisöjen on päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä annettava poliisin käyttöön täyttä korvausta vastaan kohtuullisessa määrin elintarvikkeita, viestintävälineitä, kuljetus- ja työvälineitä sekä muita tarvittavia laitteita ja aineita.

2.3.14 Rajaturvallisuus ja laajamittainen maahantulo

Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään rajavartiolaissa. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylläpitämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaitos suorittaa lain 1 §:n 2 momentin mukaan myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Asevelvollisuuden ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamisesta Rajavartiolaitoksessa säädetään asevelvollisuuslaissa ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (285/2022).

Rajavartiolaissa säädetään muun muassa rajavartiomiehen oikeudesta ohjata ja rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevista rajavartiomiehen toimivaltuuksista sekä velvollisuudesta tilapäisesti luovuttaa omaisuutta tai suorittaa palveluita Rajavartiolaitokselle. Lain 7 luku sisältää rajavyöhykettä koskevat säännökset. Lain 49 §:n mukaan ulkorajalle voidaan perustaa rajavyöhyke, joka voi ulottua maalla enintään kolmen ja merellä enintään neljän kilometrin etäisyydelle valtakunnanrajasta. Rajavyöhykettä koskevista kielloista säädetään lain 51 §:ssä ja rajavyöhykeluvasta 52–54 §:ssä. Rajavyöhykkeellä oleskelu on lain 52 §:n mukaan luvanvaraista. Rajavartiolaki sisältää siten tiettyjä asiallisesti valmiuslain säännöksiin sisällöltään ja tarkoitukseltaan vertautuvia säännöksiä, jotka on kuitenkin säännösperusteisesti rajattu sovellettavaksi vain hyvin lyhytaikaisesti ja rajatulla maantieteellisellä alueella.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai puolustusvalmiuden niin vaatiessa Rajavartiolaitoksen henkilökunnasta ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätyistä asevelvollisista sekä vapaaehtoista asepalvelusta suorittavista naisista voidaan muodostaa rajajoukot. Rajajoukkoja käytetään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen aikana esimerkiksi tehostettuun rajavalvontaan, kriisinhallintaan sekä tiedustelu- ja taistelutehtäviin. Rajajoukot voivat suorittaa kaikkia edellä mainittuja tehtäviä kuuluessaan Rajavartiolaitokseen. Puolustusvalmiuden niin vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan liittää Puolustusvoimiin. Puolustusvoimiin kuuluessaan rajajoukkojen henkilöstöllä ei ole toimivaltaa suorittaa rajavartiolaissa tarkoitettuja rajaturvallisuustehtäviä.

Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ulkomaalaislaissa (301/2004) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) on säännökset siitä, miten toimitaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Vastaanottolain 9 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten ylläpidosta ja päättää niiden perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Normaaliolojen lainsäädäntö

ei sisällä säännöksiä, joiden nojalla Maahanmuuttovirasto voisi velvoittaa ketään luovuttamaan sen käyttöön tiloja vastaanottopalvelujen järjestämiseksi.

2.4 Kansainvälinen oikeus

2.4.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Valmiuslain kokonaisuudessa merkityksellisiä ovat erityisesti kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 18 ja 19/1990, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78 ja 80/2002). Edellä mainitut sopimukset sisältävät lausekkeet sopimusten mukaisista velvoitteista poikkeamiselle hätätiloissa. Sopimukset mahdollistavat siten lisätoimivaltuuksien soveltamisen poikkeusolojen aikana siltäkin osin, kun toimet poikkeaisivat sopimuksen mukaisista velvoitteista. Sopimusten sisältämät poikkeuslausekkeet eivät kuitenkaan salli osapuolten soveltaa edes poikkeusolojen aikana mitä tahansa toimia, vaan sopimus asettaa soveltamiselle erityisiä edellytyksiä sekä rajaa poikkeuslausekkeen soveltamista tiettyjen sopimusvelvoitteiden osalta. Poikkeuslausekkeilla on myös yhteys sopimuksen muihin artikloihin ja niiden soveltamisessa tulee ottaa huomioon tavalliset rajoituslausekkeet. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8–11 artiklat mahdollistavat oikeuksien rajoittamisen muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi. Keskeistä poikkeuslausekkeen soveltamisessa onkin, että 15 artikla voi tulla sovellettavaksi vasta, kun todetaan, että toimenpiteitä ei voida perustella yleisillä rajoitusperusteilla.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan Suomen perustuslaissa olevalla poikkeusolojen määritelmällä tarkoitetaan samaa kuin mainituissa ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä yleisen hätätilan käsitteellä (HE 309/1993 vp, s. 75). Ihmisoikeussopimusten määräykset asettavat siten reunaehtoja kansalliselle poikkeusoloja koskevalle sääntelylle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa määritellään poikkeamisen mahdollistavat olosuhteet ilmaisulla ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”. KP-sopimuksessa poikkeusolot on määritelty yleiseksi hätätilaksi, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan F artiklassa sota tai muu yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan elämää, mahdollistaa poikkeamisen sopimusmääräyksistä. Toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, KP-sopimuksessa ei nimenomaisesti ole mainittu sotaa hätätilana. Artiklan sanamuodosta ei kuitenkaan voida päätellä, ettei sota tai vastaava sotilaallinen kriisi voisi olla 4 artiklassa tarkoitettu kansakuntaa uhkaava hätätila. Päinvastoin kirjallisuudessa aseellista, kansainvälistä konfliktia on pidetty tyypillisimpänä esimerkkinä kansakunnan elämää uhkaavasta hätätilasta. Sisältöä ihmisoikeussopimusten hätätilamäärittelyyn saadaan sopimusten tulkintakäytännöstä. Käytännössä varsinaista soveltamiskäytäntöä on olemassa eniten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta. KP-sopimuksen 4 artiklan tulkinnasta on olemassa vähäisempää ratkaisukäytäntöä ja tulkintaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkintakäytännössään asettanut tiettyjä yleisiä edellytyksiä yleisen hätätilan käsitteelle jättäen kuitenkin samalla valtiolle melko laajan harkintavallan poikkeusolojen määrittelyyn. Tuomioistuin on tulkinnut Lawless v. Irlanti -tapauksessa (1.7.1961, Series A no. 315) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan määritelmää niin, että se kattaa valtion organisoitua elämää uhkaavat poikkeukselliset kriisitilanteet. Tuomioistuin arvioi tapauksessa olleen kyse tällaisesta hätätilasta, koska maassa oli väkivaltainen salainen armeija, joka toimi ulkopoliittisesti vaarallisesti maan rajojen ulkopuolella ja terroritoiminta oli lisääntynyt jatkuvasti ja hälyttävästi.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta on Kreikkaa koskeneessa tapauksessa (Yearbook of the European Convention on Human Rights XII, 1969) katsonut, että seuraavien edellytysten on täytyttävä, jotta kyseessä olisi kansakunnan elämää uhkaava hätätila. Ensinnäkin hätätilan

tulee olla todellinen tai välittömästi uhkaava. Toiseksi hätätilan vaikutukset koskettavat koko kansakuntaa. Kolmanneksi hätätila vaarantaa koko järjestäytyneen yhteiskuntaelämän jatkuvuuden ja neljänneksi kriisin ja vaaran tulee olla selkeästi niin poikkeuksellinen, että sopimuksen sallimat normaalit rajoitukset ja keinot yleisen turvallisuuden, terveydenhoidon ja järjestyksen ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin pitänyt mahdollisena, että myös alueellisesti rajoittunut hätätila voi uhata kansakunnan elämää 15 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Yksilövalitusasioissa antamissaan ratkaisuissa YK:n ihmisoikeuskomitea on korostanut, että poikkeamisen sopimusvelvoitteista on oltava sopusoinnussa KP-sopimuksen 4 artiklan kanssa, eikä poikkeamista voida käyttää perusteena mielivaltaiselle pidätykselle tai niiden oikeuksien loukkauksille, joista ei saa poiketa (Landinelli Silva v. Uruguay (1981), CPR/C/12/D/34/1978). Ratkaisu tapauksessa Aleksander Belyatsky ym. v. Valko-Venäjä (2014), CCPR/C/112/D/1910/2009 vahvisti poikkeamien julkisen ilmoittamisen tarpeen sekä toimenpiteiden suhteellisuusvaatimuksen.

YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 2001 antanut yleiskommentin sopimuksen 4 artiklan tulkinnasta (General Comment No. 29. States of Emergency [Article 4]). Sopimuksen 4 artiklan soveltamisalasta todetaan seuraavaa. Ensinnäkin aseellisen selkkauksenkin tapauksessa tulee olla kyse kansakunnan elämää uhkaavasta tilanteesta. Toiseksi komitea huomauttaa, että sopimusvaltion tulisi arvioida tiukasti toimenpiteiden oikeutusta ja välttämättömyyttä, jos 4 artiklan mukaista poikkeamismahdollisuutta käytetään muuten kuin aseellisen selkkauksen tapauksessa. Kolmanneksi komitea arvioi, että esimerkiksi luonnonkatastrofin tai suuronnettomuuden sattuessa oikeuksien rajoittamisen tulisi yleensä riittää. Komitea suhtautuu siis pidättyvästi oikeuksista poikkeamiseen tällaisissa tilanteissa.

Poikkeamisen mahdollistavissa artikloissa määrätään myös poikkeuksien välttämättömyydestä. Poikkeaminen on siis sallittua vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa välttämättömyyden todetaan liittyvän hätätilan kestoon, hätätilan maantieteelliseen ja asialliseen laajuuteen sekä poikkeamistoimenpiteisiin, joihin on turvauduttu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on puolestaan tapauksessa Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta (26.5.1993, Series A no. 258-B) todennut, että välttämättömyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa poikkeamisen kohteena olevien oikeuksien luonteeseen, hätätilaan johtaneisiin syihin sekä hätätilan kestoon.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään kuitenkaan asettanut vaatimusta hätätilan tilapäisyydestä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut osoittavatkin olevan mahdollista, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukainen yleinen hätätila voi jatkua vuosiakin (Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.1.1978, Brannigan and McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.5.1993). Yleisen hätätilan kestoa voidaan kuitenkin arvioida esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen kannalta (A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, [GC] nro 2455/05, 19.2.2009, kohta 178).

Yleensä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin o myöntynyt kansallisten viranomaisten arviointiin siitä, vallitseeko maassa poikkeusolot. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut tämän ratkaisukäytännössään siten, että on ensisijaisesti kunkin jäsenvaltion, jonka vastuulle kansakunnan elämä kuuluu, päätettävissä, milloin kansakunnan elämää uhkaa yleinen hätätila. Kansalliset viranomaiset ovat paremmassa asemassa arvioimaan hätätilan olemassaoloa samoin kuin hätätilan ehkäisemiseksi tarvittavien poikkeusten luonnetta ja alaa (Irlanti v. Yhdistynyt kansakunta, 18.1.1978, kohta 207). Ihmisoikeussopimuksen 15 artikla jättää yleisen hätätilan toteamisen osalta laajan harkintamarginaalin kansallisille viranomaisille. Tätä kuvastaa esimerkiksi se, että toisessa maanosassa tehdyt kattavat terroristi-iskut oikeuttivat poikkeusolojen toteamisen Yhdistyneessä kuningaskunnassa (A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, [GC] nro 3455/05, 19.2.2009). Yhdysvalloissa tehdyt Al-Qaidan terroristi-iskut koskivat erittäin poikkeuksellista tilannetta mutta samalla Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva tapaus osoittaa hyvin, kuinka

laajan harkintamarginaalin ihmisoikeustuomioistuin on jättänyt kansallisille viranomaisille yleisen hätätilan olemassaolon osalta.

Valtion harkintamarginaali ei ole kuitenkaan yleisen hätätilan osoittamisen osalta rajoittamaton, kuten ns. Kreikka-tapaus osoittaa (Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka, the ”Greek case”, nro 4448/70, ihmisoikeustoimikunnan raportti 5.11.1969). Edellä mainittu Kreikka-tapaus muodosti pitkään ainoan poikkeuksen, jossa puututtiin myös yleisen hätätilan olemassaoloon, eikä vain poikkeusoloissa käytettäviin toimivaltuuksiin. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuin päätyi kuitenkin ratkaisuun, että kansalliset viranomaiset eivät olleet riittävällä tavalla osoittaneet, että mielenosoitukset, huomioon ottaen niiden laajuus ja mahdollisesti niihin sisältyvä väkivalta, olisivat uhanneet kansakunnan elämää sopimuksen 15 artiklan tarkoittamalla tavalla (Dareskizb Ltd v. Armenia, nro 61737/08, 21.9.2021, kohta 62-63). Tapaus on poikkeuksellinen siten, että ihmisoikeustuomioistuin ei edes arvioinut käytettäviä toimivaltuuksia, koska sopimuksen 15 artiklan soveltamisen ensimmäinen kynnys eli yleisen hätätilan olemassaolon osoittaminen ei täyttynyt. Tapaus liittyi presidentin vaalien jälkeisiin levottomuuksiin. Näistä levottomuuksista huolimatta tapaus herätti kysymyksen, miltä osin poikkeusoloja käytettiin poliittisen opposition hiljentämiseen muun muassa kieltämällä tietyn sanomalehden julkaisemisen. Tapausta on tärkeää tulkita yhteydessä edellä mainittuun kontekstiin.

Eräissä muissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on sivunnut 15 artiklaa, mutta ei ole arvioinut artiklaa sisällöllisesti, koska osapuolet eivät ole sopimuspoikkeuksesta huolimatta vedonneet 15 artiklaan (Khlebik v. Ukraina, nro 2945/16, 25.7.2017, kohta 82) tai jäsenvaltion poikkeaminen ihmisoikeussopimuksesta on koskenut toista artiklaa kuin, mihin valitus tuomioistuimeen on perustunut (Terheş v. Romania, nro 49933/20, 13.3.2021, kohta 46).

Yleisesti kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan tarkoituksena on sallia jäsenvaltioille poikkeustoimivaltuudet, joilla jäsenvaltio voi suojella väestöön myös tulevaisuuden riskeiltä niiden tietojen perusteella, jotka ovat tiedossa poikkeamisen ajankohtana. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole sulkenut mahdollisuutta ottaa huomioon myös myöhemmin esiin tullut informaatio, niin uhan ”välittömyyttä” ei tule tulkita niin tiukasti, että tulisi odottaa onnettomuuden tapahtumista, ennen kuin siihen voidaan puuttua (A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, [GC], nro 3455/05, 19.2.2009, kohta 177). Yleisesti voidaan todeta, että yleisen hätätilan määritelmän ja olemassaolon sijaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tiukemmin tarkastellut ja usein puuttunut yleisen hätätilan aikana käytettäviin toimivaltuuksiin, jos käytetyt toimivaltuudet ylittävät sen laajuuden kuin kriisitilanne välttämättä edellyttää (ks. esim. Irlanti v. Yhdistynyt kansakunta, Series A no. 25, 18.1.1978, kohta 207). Näin kävi esimerkiksi Turkkia koskevissa tapauksissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi perustuslakituomioistuinta vastaavalla tavalla, että edellytykset 15 artiklan soveltamiselle olivat olemassa yleisen hätätilan osalta eli sotilasvallankaappauksen yritys uhkasi kansakunnan elämää. Kuitenkin sinänsä oikeutetun yleisen hätätilan aikana käytettävät toimivaltuudet, erityisesti tutkintavankeus ilman vahvaa näyttöä tehdystä rikoksesta, olivat olleet epäsuhteessa siihen, mitä tilanne välttämättä vaati (Şahin Alpay v. Turkki nro 16538/17 ja Mehmet Hasan Altan v. Turkki, nro 13237/17, 20.3.2018).

KP-sopimuksen 4 artiklaa täydentävät kansainvälisten asiantuntijoiden kehittämät ns. Siracusan periaatteet, joissa on muun muassa täsmennetty KP-sopimuksen yleisen hätätilan määritelmää. Valtio voi poiketa KP-sopimuksen velvoitteistaan 4 artiklan mukaisesti vain sellaisesta vaarasta, joka on poikkeuksellinen, todellinen ja välitön (”exceptional and actual or imminent danger which threatens the life of the nation”). Uhan tulee olla mm. sellainen, joka uhkaa väestön fyysistä koskemattomuutta tai valtion alueellista koskemattomuutta tai KP-sopimuksen oikeuksien suojaamiselle ja turvaamiselle välttämättömien instituutioiden olemassaoloa ja perustoimintaa. Jäsenvaltion sisäinen konflikti tai levottomuus, joka ei ole vakava tai välitön, ei oikeuta poikkeuksia 4 artiklan nojalla, eivätkä taloudelliset vaikeudet itsessään oikeuta poikkeuksellisia toimenpiteitä. Ihmisoikeuskomitea on raporteissaan ilmaissut huolensa siitä, että kansallinen

laki on sallinut sellaisia poikkeusoloja, joita 4 artikla ei kata. Tällöin komitea on usein todennut, että poikkeustila on ollut liian laaja ja sitä on voitu käyttää perusoikeuksien rajoittamiseen oikeudettomasti.

Ihmisoikeuskomitean yleisten kommenttien mukaan yleensä on riittävää, että esimerkiksi luonnonkatastrofin, väkivaltaa sisältävän joukkomielenosoituksen tai suuren teollisen onnettomuuden tilanteissa turvaudutaan esimerkiksi liikkumis- ja yhdistymisvapautta koskeviin tavanomaisiin rajoituksiin, eikä tilanne välttämättä vaadi KP-sopimuksesta poikkeamista. Jos kuitenkin poikettaisiin esimerkiksi edellä mainittujen tilanteiden vuoksi KP-sopimuksesta, niin jäsenvaltion tulee perustella ensinnäkin se, että tilanne muodostaa yleisen hätätilan ja että toimenpiteet ovat sellaisia ja sen laajuisia kuin tilanne sitä välttämättä vaatii. Toisin sanoen yleisen hätätilan välttämättömyyden lisäksi myös käytettävien toimenpiteiden tulee olla välttämättömiä siinä laajuudessa, missä niitä käytetään. KP-sopimuksen eri artikloista poikkeaminen edellyttää jokaisen artiklan osalta erikseen huolellista analyysia perustuen objektiiviseen analyysiin todellisesta tilanteesta.

KP-sopimuksen yleiskommenteissa tuodaan myös esille, että KP-sopimuksesta poikkeavat toimenpiteet eivät voi olla ristiriidassa muiden jäsenvaltion kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti humanitaarisen oikeuden kanssa. Vaikka ihmisoikeuskomitean toimivaltaan ei kuulu arvioida osapuolten menettelytapoja muiden sopimusten perusteella, niin ihmisoikeuskomitea ottaa myös muut kansainväliset velvoitteet huomioon, kun komitea arvioi, voiko osapuoli poiketa tietyistä sopimusmääräyksistä. Tältä osin jäsenvaltion tulee ottaa huomioon myös kansainvälisen oikeuden kehitys, mitä tulee ihmisoikeusstandardeihin hätätilanteissa.

Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että KP-sopimuksessa on lueteltu sellaisia oikeuksia, joista ei saa poiketa hätätilankaan aikana. Ehdottomina määräyksinä pidetään molemmissa sopimuksissa oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa, orjuuden ja velkaorjuuden kieltoa sekä taannehtivan rikoslain kieltoa. Lisäksi KP-sopimuksessa on ehdottomana turvattu oikeus tulla tunnustetuksi henkilönä oikeudellisessa mielessä sekä ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus. Sopimuksessa on myös erityinen poikkeusoloja koskeva syrjintäkielto. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta on otettava huomioon se, että kuolemanrangaistuksen poistamista koskevasta kuudennesta pöytäkirjasta on kiellettyä poiketa 15 artiklan nojalla. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että poikkeusoloissa käytetyt toimenpiteet eivät saa oikeudettomasti olla syrjiviä eri henkilöryhmien kannalta (A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, [GC] nro 3455/05, 19.2.2009, kohta 190). Käsillä olevan esityksen kannalta olennaista on, että kielto palauttaa henkilö maahan, jossa häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (ns. palautuskielto) perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuskieltoon, josta edellä mainitusti ei voi poiketa edes hätätilan vallitessa.

KP-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 3 kohta ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan F artikla sisältävät osapuolia koskevan ilmoitusvelvollisuuden. Jos osapuolen poikkeusolojen aikana käyttämät toimivaltuudet eivät mahdu ihmisoikeussopimusten normaalien rajoituslausekkeiden alaan vaan merkitsevät poikkeamista ihmisoikeussopimusten artikloista, osapuolen tulee ilmoittaa Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston pääsihteerien välityksellä muille osapuolille tiedot poikkeamisesta samoin kuin niistä syistä, joiden vuoksi toimenpiteisiin on ryhdytty. Vastaavasti tulee ilmoittaa, milloin poikkeuksista on luovuttu ja palattu noudattamaan sopimusmääräyksiä.

Erityisesti ihmisoikeussopimuksien suhteesta ehdotetun lain toimivaltuuksien soveltamiseen käsitellään tarkemmin esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (jakso 12).

Vastaavia poikkeuslausekkeita ei kuitenkaan ole kaikissa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita sisältävissä sopimuksissa. Näiden ja muiden vastaavien sopimusten osalta on poikkeusoloissakin toimittava joko sopimukseen sisältyvien yleisten rajoitusedellytyksien tai kulloisenkin ar-

tiklan oman rajoituslausekkeen mahdollistavan liikkumavaran puitteissa. Tällaisia ovat esimerkiksi lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 26 ja 27/2016)).

Suomea sitovia kansainvälisiä määräyksiä sisältyy myös kansainvälisiin kauppasopimuksiin ja erityisiä toimialoja koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten työelämään ja postitoimintaan liittyviin yleissopimuksiin. Edellä mainittujen sektorikohtaisten yleissopimusten liityntää ehdotettuihin toimivaltuuksiin käsitellään säännöskohtaisten perusteluiden yhteydessä.

2.4.2 Puolustusyhteistyötä koskevat sopimukset

Suomesta tuli puolustusliitto Naton jäsen 4.4.2023. Vuonna 2024 Suomessa saatettiin voimaan Nato-maiden välillä tehdyt sopimukset niiden joukkojen asemasta (Nato SOFA) sekä Naton esikuntia koskeva ns. Pariisin pöytäkirja. Vuonna 2024 tuli voimaan myös Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehty puolustusyhteistyösopimus. Tiivistynyt puolustusyhteistyö edellyttää, että Suomen alueella Suomen suostumuksesta olevien toisen valtion joukkojen tarpeet huomioidaan myös Suomen lainsäädännössä tarvittavalla tavalla.

Osana valmiuslakia säädetään sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemista koskevista toimivaltuuksista. Puolustusvoimat on nimenomaisesti säädetty lisätoimivaltuuksien käyttäjäksi esimerkiksi ajoneuvojen, tavaroiden ja alueiden luovutuksensaajana, tiettyjen palvelujen saajana sekä liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvojana. Puolustusvoimat voisi valmiuslain toimivaltuuksia käyttäessään fasilitoida tarvittaessa myös vieraan vallan asevoimien toimintaa, jos ne toimisivat yhdessä poikkeusoloissa. Vieraan vallan joukot eivät siten voisi käyttää valmiuslain toimivaltuuksia itsenäisesti. Kyseessä olisi siis vieraan vallan joukkojen osalta niin sanotusta resurssien allokoinnista. Tämä olisi linjassa muun muassa vieraan vallan joukkojen kiinteistöjen käyttöä koskevan sääntelyn kanssa (Nato SOFAn voimaansaattamislain 13 §). Kustannukset kanavoituisivat Puolustusvoimien kautta kansainvälisten sopimusten mukaisesti ja hyödykkeiden luovuttajana toimiva yksilö tai yhteisö olisi oikeussuhteessa vain suomalaiseen viranomaiseen.

2.5 EU-oikeus

2.5.1 Yleisesti EU:n häiriötilannelainsäädännön kehittymisestä

Vaikka EU:lla ei ole yleistä häiriötilanteita koskevaa lainsäädäntöä, on häiriötilanteita koskevan lainsäädännön merkitys viime vuosina korostunut myös EU:ssa turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena. EU:ssa onkin enenevissä määrin valmisteltu erityisesti toimialakohtaista häiriötilannesääntelyä. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa rajat ylittävien terveysuhkien varautumiseen liittyvä sääntely (ns. EU:n terveysunioni). Laaja-alaisin varautumista koskeva säädös lienee kuitenkin tammikuussa 2023 voimaan tullut CER-direktiivi. Direktiivi koskee yhtätoista sektoria (liikenne, energia, pankit, finanssimarkkinat, terveys, ruoka, vesi- ja jätevesihuolto, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto ja avaruus). Direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot määrittävät kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyydestä vastaavat viranomaiset, arvioivat elintärkeät toimintonsa direktiivin soveltamisalalla ja nimeävät kansallisesti merkittävät kriittiset infrastruktuuri- ja palvelutoimijat yhteisten eurooppalaisten kriteerien pohjalta.

CER-direktiivi on osa EU:n turvallisuusunionistrategian toimeenpanoa, johon kuuluu myös uusi kyberturvallisuusstrategia sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa (NIS2-direktiivi). NIS2-direktiivi korvaa aiemman EU:n verkko- ja tietoturvallisuusdirektiivin (NIS-direktiivi). Uuden direktiivin tavoitteena on vahvistaa sekä EU:n yhteistä että jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa tiettyjen kriittisten sektoreiden osalta.

Komissio julkaisi maaliskuussa 2025 EU:ta koskevan varautumisstrategian ja sitä koskevan toimenpidesuunnitelman (JOIN (2025)130 final). Strategian mukaan tarkoituksena on muun muassa sisällyttää varautumiseen ja turvallisuuteen liittyviä näkökohtia osaksi EU:n lainsäädäntöä, politiikkoja ja ohjelmia. Lisäksi komission on tarkoitus strategian mukaan arvioida EU:n valmiuslainsäädännön tarpeellisuutta ja toteutettavuutta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi asettamalla yhteisiä standardeja ja mitattavissa olevia pitkän aikavälin tavoitteita (toimenpide nro. 6). Komission mukaan varautumiseen liittyviä vähimmäisvaatimuksia ja lisätoimenpiteiden tarpeita tullaan arvioimaa edellä mainittujen direktiivien täytäntöönpanon perusteella (toimenpide nro. 7).

2.5.2 EU-oikeuden suhteesta valmiuslakiin

Yleisiä lähtökohtia

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainsäädännön valmistelussa ja soveltamisessa. Valmiuslain toimivaltuuksiin voidaan katsoa sisältyvän laajasti sellaista sääntelyä, joka kytkeytyy myös EU-sääntelyyn. EU:n etusijaperiaatteen mukaisesti unionin normeille, joilla on välitön oikeusvaikutus, on annettava EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa etusija riippumatta kansallisen säännöksen asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa. Unionin oikeuden asettamia velvoitteita tulee lähtökohtaisesti soveltaa silloinkin, kun jäsenvaltiossa vallitsevat poikkeusolot. Myös EU:n perussopimuksista seuraava vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltiota toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan EU:n perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Periaate tarkoittaa myös sitä, että jäsenvaltion on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen.

Tämä lähtökohta tunnistetaan myös voimassa olevan valmiuslain 5 §:ssä, jonka mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Euroopan unionin perussopimuksiin ei sisälly määräystä, joka mahdollistaisi yleisesti poikkeamisen sopimuksen velvoitteista poikkeusoloissa tai poikkeusoloihin sovellettavasta yleisestä hätätilajärjestelmästä, vaikka sopimuksessa tunnistetaankin erilaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joiden perusteella EU-oikeuden asettamista edellytyksistä voitaisiin tietyissä tilanteissa poiketa.

EU-oikeuden soveltamisessa on huomioitava myös SEU 6 artiklan mukaisesti EU:n perusoikeuskirja sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeudet ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet, jotka molemmat ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. EU:n perusoikeuskirja ei sisällä yleistä poikkeuslauseketta vaan sen määräyksiä on noudatettava sen sisältämien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mukaisesti.

Perusoikeuskirjan 52 artikla sisältää yleisiä periaatteita oikeuksien ulottuvuudesta ja soveltamisesta, kuten esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen. Perusoikeuskirjan 52 artiklaa koskevissa selityksissä todetaan, että perusoikeuskirja ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa tai toteuttaa toimia kansallisen puolustuksen alalla sodan puhjettua tai lain ja järjestyksen ylläpitämiseksi niiden velvollisuuksien toteuttamiseksi, jotka on tunnustettu SEU 4 artiklan 1 kohdassa sekä SEUT 72 artiklassa ja 347 artiklassa. Unionin tuomioistuin on todennut ratkaisukäytännössään, että perusoikeuksia tulee kunnioittaa myös sovellettaessa EU-oikeudellisia poikkeus- ja rajoitusperusteita (ks. muun muassa asia C-260/89, ERT, ECLI:EU:C:1991:254. SEUT 347 artiklan osalta ks. asia C-402/05 P ja C415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, ECLI:EU:C:2008:461).

SEU 4 artikla poikkeusperusteena

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä,

joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Kansallinen turvallisuus on yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukainen vastuu vastaa ensisijaisen tärkeää intressiä suojella valtion keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja, ja siihen kuuluu sellaisten etenkin terrorismin kaltaisten toimien torjuminen ja niistä rankaiseminen, jotka ovat omiaan horjuttamaan vakavasti tietyn maan perustavanlaatuisia perustuslaillisia, poliittisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita ja erityisesti uhkaamaan suoraan yhteiskuntaa, väestöä tai valtiota sellaisenaan. (Yhdistetty asia C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, La Quadrature du net, kohta 135 kohta).

Unionin oikeuskäytännöstä kuitenkin seuraa se, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusetunsa ja toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, pelkästään se, että kansallinen toimenpide on annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei unionin oikeutta sovelleta eikä vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta. Asiassa C-623/17 annetun tuomion perusteella voidaan korostaa siten myös sitä, että SEU 4 artiklan 2 kohdan perusteella annetussa säännöstössä on tehtävä selkoa siitä, missä olosuhteissa ja millä edellytyksin poikkeustoimenpide voidaan toteuttaa, jotta voidaan taata, että puuttuminen EU-oikeuden velvoitteisiin rajoittuu täysin välttämättömään. (Asia C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 Privacy International, kohta 44 ja 68.) Edellä mainitun artiklan tulkinta kuuluu kuitenkin unionin tuomioistuimen toimivaltaan. (Ks. esim. asia C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, kohta 71)

SEUT 347 ja 348 artikla poikkeusperusteena

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 347 ja 348 artikloihin sisältyvät yleisluontoiset määräykset jäsenvaltion mahdollisuudesta poiketa perustamissopimuksen määräyksistä kansallisista turvallisuussyistä vakavissa häiriö- ja kriisitilanteissa. Toimenpiteisiin oikeuttavia tilanteita ovat yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet, sota tai sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila. Jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteitä myös täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poikkeuksen soveltamiskynnys on hyvin korkea. SEUT 347 artiklan mukaan jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään, jotta ne voivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat sisämarkkinoiden toimintaan. Jos kyseisessä artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa toteutetut toimenpiteet vääristävät kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, komissio tutkii yhdessä sen valtion kanssa, jota asia koskee, miten kyseiset toimenpiteet voidaan mukauttaa sopimuksen määräyksiin (348 art.).

SEUT 347 artiklan soveltamistilanteet on rajattu äärimmäisen poikkeuksellisiin tilanteisiin ja sen käyttöalaa voidaan siten pitää rajatumpana kuin muissa EUT-sopimuksen poikkeuslausekkeiden tarkoittamissa tilanteissa. EU:n tuomioistuin ei ole ottanut kantaa suojalausekkeen soveltamisedellytyksiin, mutta tuomioistuin on vahvistanut sen liittyvän ’’täysin poikkeuksellisiin’’ olosuhteisiin (Asia C-222/84, Johnston, EU:C:1986:206, kohta 27). EU:n tuomioistuimessa on ollut vireillä muutama asia, joissa on ollut esillä SEUT 347 artikla ja joissa julkisasiamies on antanut ratkaisuehdotuksen. Julkisasiamiesten ratkaisuehdotusten mukaan SEUT 347 artiklaa on tulkittava suppeasti (Ks. asia C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, kohta 215). Julkisasiamies Emiliou on ratkaisuehdotuksessa katsonut, että artiklassa viitatuilla olosuhteilla on oltava vastaava vakavuuden kynnys kuin sisäisellä levottomuudella ja sodalla, eli niiden on oltava todellisia kriisitilanteita, joissa ollaan lähellä sisäisen turvallisuuden täydellistä romahta-

mista, millä vaarannetaan jopa vakavalla tavalla valtion olemassaolo (Asia C-72/22 PPU, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2022:431, kohta 113.) Toisaalta julkisasiamies Emiliou katsoi koronapandemiaa koskeneessa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessaan, että tilannetta tietyissä jäsenvaltioissa ensimmäisen korona-aallon pahimpina aikoina olisi voitu luonnehtia tällaisiksi ”levottomuuksiksi”. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan tiettävästi vedonnut SEUT 347 artiklan poikkeukseen koronapandemian johdosta.

Valmiuslain poikkeusolojen edellytyksiä koskevien olosuhteiden kuulumista SEUT 347 artiklan soveltamisalaan voidaan edellä mainitun perusteella pitää selkeänä lähinnä tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu hyökkäys tai sen uhka. Muiden kohtien osalta tulee arvioida, voidaanko niissä tarkoitettuja olosuhteita pitää sellaisina täysin poikkeuksellisina olosuhteina, jotka oikeuttaisivat vetoamaan SEUT 347 artiklaan. Valmiuslain vuonna 2022 lakiin lisätyn 6 kohdan mukaisen hybridimääritelmän mukaisten poikkeusolojen osalta julistamisen edellytyksenä on, että käsillä on uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Kyse olisi siten myös täysin poikkeuksellisista olosuhteista ja on mahdollista, että myös kyseessä oleva määritelmä voitaisiin siten mahdollisesti arvioida kuuluvan SEUT 347 artiklan soveltamisalaan. On kuitenkin jossain määrin epäselvää, olisiko kyse artiklassa tarkoitetusta yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavasta vakavasta sisäisestä levottomuudesta, sodasta vai sodan uhkaa merkitsevästä vakavasta kansainvälisestä jännitystilasta tai toimenpiteistä, jotka jäsenvaltio toteuttaa täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Julkisasiamies Jacobs on arvioinut eräässä antamassaan ratkaisuehdotuksessa SEUT 347 artiklan tulkintaa ja jäsenvaltion harkintavallan laajuutta olosuhteiden laatua arvioitaessa. Julkisasiamies katsoi, että asiaa tulee arvioida kyseessä olevan jäsenvaltion näkökulmasta ja ottaa huomioon jäsenvaltion geopoliittinen tausta ja historiallisista syistä johtuvat erityiset ongelmat ja huolet ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. EU:n tuomioistuimen oikeudellinen kontrolli on hyvin rajattua asian luonteen vuosi ja voi koskea lähinnä ilmeisiä virheitä tai toimivallan väärinkäyttöä. Julkisasiamiehen mukaan sellaisia oikeudellisesti sovellettavia perusteita ei juuri ole, joiden nojalla tuomioistuin voisi päätellä, mikä merkitsee esimerkiksi sodan uhkaa artiklan tarkoittamalla tavalla. Julkisasiamiehen mukaan jokainen jäsenvaltio on EU:n toimielimiä parempi arvioimaan vaaroja, joita jokin kolmas maa mahdollisesti aiheuttaa. Julkisasiamies näyttäisi näin ollen katsovan, että jäsenvaltiolla on suhteellinen laaja harkintavalta arvioida sen kansalliset olosuhteet huomioiden, milloin on esimerkiksi kyse sodan uhasta artiklan tarkoittamalla tavalla (Asia C-120/94, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:1995:109, kohdat 50–51, 54, 58).

Edellä mainittujen artiklojen nojalla voidaan katsoa mahdollistettavan poikkeuksia sekä EU:n primääri- että sekundäärilainsäädännön velvoitteisiin, mikäli toimenpide voidaan perustellusti kiinnittää nimenomaisesti artikloissa mainittuihin tavoitteisiin ja toimenpide on oikeasuhtainen sen tavoitteisiin nähden unionin yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti. Suomessa on rahoitusmarkkinalukua uudistaessa kuitenkin katsottu, että perustamissopimuksen ei voida katsoa suoraan asettavan rajoituksia sille, että jäsenvaltiolla ei voisi olla valmiiksi kansallista lainsäädäntöä sellaisten poikkeuksellisten tilanteiden varalta, joissa poikkeaminen perustamissopimuksen velvoitteista tulisi kysymykseen. Näin ollen 347 artiklan (ent. EY 297 artikla) nojalla on säädetty valmiuslakiin jo ennakoivasti toimivaltuuksia. Oikeuskirjallisuudessa on joissain artikkeleissa kritisoitu tätä näkökulmaa ja katsottu, ettei 347 artiklan nojalla voitaisi antaa ennakollista lainsäädäntöä poikkeusoloja varten vaan kyseinen artikla on yksittäisiä toimenpiteitä varten. Toisaalta tällaista näkökulmaa ei ole suoraan luettavissa unionin oikeuskäytännöstä, jossa ei ole myöskään otettu kantaa artiklan prosessuaaliseen näkökulmaan, eli siihen miten muun muassa artiklan vaatima neuvotteluvelvoite täytetään, jota on myös kritisoitu oikeuskirjallisuudessa. Voimassa olevan valmiuslain esitöissä todetaan, että koska valmiuslain poikkeusoloja koskevia

toimivaltuuksia ei ole sovellettu, ei toimivaltuuksien suhdetta EU-oikeuteenkaan ole käytännössä arvioitu Suomessa. Valmiuslainsäädännön ja EU-oikeuden monien yhtymäkohtien vuoksi toimenpiteiden oikeutusta kulloisissakin poikkeusoloissa tulee harkita myös EU-oikeuden kannalta (HE 3/2008 vp, s. 22).

Voimassa olevan valmiuslain esitöissä todetaan, että perustamissopimuksen 297 artiklassa (nykyinen 347 artikla) jäsenvaltioiden sallitaan poiketa yhteisön oikeuden mukaisista velvoitteistaan ja artiklan perusteella olisi mahdollista poiketa kaikista sopimusmääräyksistä (HE 3/2008 vp, s. 18, 22). Valmiuslain esitöissä esiin tuotuun näkemykseen voi yhtyä myös julkisasiamiesten antamien ratkaisuehdotuksien perusteella, joiden mukaisesti siinä sallitaan teoriassa poikkeaminen perussopimuksen ja sen perusteella annettujen sääntöjen kokonaisuudesta. (asia C-72/22 PPU, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, kohta 112). Artiklan voidaan katsoa siten mahdollistavan jäsenvaltioille melko laajaakin toimivaltaa poiketa EU-oikeudesta kriisitilanteissa. Lähtökohtana voinee siten pitää sitä, että toimivaltuuksista voidaan säätää valmiuslain erityisluonteen vuoksi jo ennakollisesti, mutta kyseisten toimenpiteiden oikeutusta tulisi harkita kuitenkin tapauskohtaisesti vasta kriisin ollessa käsillä, koska ainoastaan konkreettisessa tilanteessa voidaan arvioida tarvittavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta EU-oikeuden edellyttämällä tavalla.

Muut poikkeusperusteet

EUT-sopimus sallii myös muissa rajatuissa tapauksissa poikkeuksia perussopimuksen määräyksistä muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä terveyden suojelemisen perusteella. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti voidaan tietyin edellytyksin perustella poikkeuksia yleisen edun pakottaviin vaatimuksiin vedoten. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa SEUT 36 artiklassa sallitaan tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

SEUT 45 artiklan perusteella voidaan rajoittaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Sijoittautumisoikeutta koskeva SEUT 52 artikla puolestaan mahdollistaa ulkomaalaisiin sovellettavan erityissääntelyn. SEUT 52 artiklaa sovelletaan SEUT 62 nojalla myös palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. Pääomien vapaasta liikkuvuudesta voidaan poiketa SEUT 65 artiklan mukaan, jos se on perusteltua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. SEUT 346 artiklassa on poikkeusmahdollisuus keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseksi tietojen antamisen ja aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotannon ja kaupan osalta. Lisäksi SEUT 72 artiklassa määrätään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevasta poikkeusmahdollisuudesta yleisen turvallisuuden nojalla, jota on unionin tuomioistuimen mukaan tulkittava suppeasti. EU:n tuomioistuin on katsonut, ettei kyseistä artiklaa voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (Asia C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, kohta 70, 71).

Edellä mainitut vapaata liikkuvuutta koskevat poikkeusperusteet ovat pääosin sellaisia perusteita, joilla voidaan poiketa vain primäärioikeuden sääntelystä mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä terveyden suojelemisen perusteella, ei sekundäärilainsäädännöllä harmonisoiduista säännöksistä. Esimerkiksi puhtaasti taloudellisia tavoitteita ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti pidetty EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksyttävänä syynä rajoittaa perustamissopimuksessa taattuja vapaan liikkuvuuden periaatteita. Tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen

vaara saattaa olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi rajoituksia voidaan pitää perusteltuna. (Asia C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167, kohta 39.)

Poikkeuslausekkeiden soveltaminen valmiuslain lisätoimivaltuuksia sovellettaessa

EU:n tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että perussopimuksen poikkeuslausekkeista ’’ei voida päätellä, että perustamissopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen perustamissopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen’’ (Asia C-72/22 PPU, kohta 70, C-38/06, ECLI:EU:C:2010:108, kohta 52). Tuomioistuin on antanut merkitystä esimerkiksi sille, onko kansallisten viranomaisten esillä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa niille kuuluvan harkintavallan puitteissa toteuttamien toimenpiteiden tosiasiallisena tavoitteena yleisen turvallisuuden takaaminen, samoin kuin sille, ovatko toimenpiteet asianmukaisia ja välttämättömiä tämän tavoitteen saavuttamiseksi (asia C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2, kohta 25.) Vaikka kyse on melko vanhasta tuomioistuimen antamasta poikkeuslausekkeiden tulkinnasta, voidaan tätä pitää yhä lähtökohtana.

Valmiuslaissa säädetään toimivaltuuksista, jotka ovat välttämättömiä laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi, eli toimivaltuuksista, joilla voidaan viime kädessä turvata muun muassa oikeusjärjestys, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Edellä selostettu huomioon ottaen valmiuslaissa ei näidenkään tavoitteiden valossa voida kuitenkaan säätää ennakollisesta yleisestä varauksesta poiketa EU-sääntelystä myöskään poikkeusoloissa. Valmiuslaissa ei ole lähtökohtaisesti syytä tai toisaalta EU-oikeuden näkökulmastakaan mahdollista säätää myöskään sellaisista yksittäisistä EU-oikeuden soveltamiseen liittyvistä poikkeuksista, joiden tavoite ei yksinomaan liity edellä selostettuihin perustamissopimuksissakin tunnistettuihin tavoitteisiin, kuten esimerkiksi turvallisuuden ylläpitämiseen, vaikka kriisit ja niiden vaikutukset voivatkin aiheuttaa painetta myös välillisesti muita EU-velvoitteita koskeviin joustotarpeisiin.

Mahdollisia poikkeuksia EU-oikeuteen voidaan siten tehdä vain perussopimuksissakin tunnistettujen poikkeuslausekkeiden perusteella, mikäli toimenpiteet ovat perusteltavissa ja oikeasuhtaisia. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointiin etukäteisesti liittyy kuitenkin aina tulkinnanvaraisuutta, koska valmiuslain mukaisten poikkeusolojen tilanteet voivat olla etukäteen tunnistamattomissa. Tämä korostaa EU-oikeuden huomioimista myös toimivaltuuksien soveltamistilanteissa. EU:n sekundäärilainsäädäntö sisältää usein myös rajattua kansallista liikkumavaraa turvallisuusperusteisesti tai poikkeuksellisissa olosuhteissa. Esimerkiksi SEUT 114 artiklan 10 kohdan mukaan yhdenmukaistamistoimenpiteisiin (terveys, turvallisuus, ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja) sisällytetään aiheellisissa tapauksissa suojalauseke, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat, unionin valvontamenettelyn alaisina, toteuttaa väliaikaisia toimenpiteitä yhdestä tai useammasta SEUT 36 artiklassa mainitusta, muusta kuin taloudellisesta syystä (julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi). Kun poikkeusmahdollisuuksia on sisällytetty EU:n sekundäärilainsäädäntöön, on kuitenkin samalla arvioitava miltä osin ne on muotoiltu sellaisiksi, että poikkeukset pitäisi sisällyttää erityisten soveltamisedellytysten taakse ja näin ollen niistä olisi säädettävä nimenomaisesti valmiuslaissa.

Se missä määrin perustamissopimuksen ja sen perusteella annettujen sääntöjen kokonaisuudesta voidaan poiketa jää siten riippumaan mahdollisten poikkeusolojen luonteen ja siinä tarvittavien toimenpiteiden välttämättömyydestä, poikkeuksien perusteista ja siitä, mitä suhteellisuusperiaatteen kannalta voidaan pitää tarpeellisina toimenpiteinä poikkeusolojen hallinnan kannalta. Poikkeusoloissa Suomen tulisi tekisi yhteistyötä Euroopan Unionin toimielinten ja muiden jäsenvaltioiden kanssa kriisitilanteen vaikutusten lieventämiseksi. Ehdotettujen toimivaltuuksien mahdollista liityntää EU-oikeuteen on pyritty kuvaamaan osana säännösehdotusten perusteluita.

3 Tavoitteet

Esityksen 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 poikkeusolojen hallitsemiseksi riittävän nopeat ja oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös suojata perus- ja ihmisoikeuksia poikkeusoloissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva valmiuslaki. Esityksen lähtökohdaksi on otettu se, että viranomaisten toiminnan tulee poikkeusoloissakin mahdollisimman pitkälti perustua ennakolta valmisteltuun ja säädettyyn lainsäädäntöön. Näin pystytään parhaiten turvaamaan poikkeusolojen toimenpiteiden asianmukaisuus ja oikeasuhtaisuus sekä poikkeusolojen lisätoimivaltuuksien nopea käyttöönotto. Suuri merkitys on myös sillä, että ennakolta voimassa olevan sääntelyn toimivuutta voidaan testata harjoituksilla ja sen soveltamiseen voidaan muutenkin varautua. Uuden valmiuslain säätäminen ei sinänsä sulje pois mahdollisuutta tilanteille, joissa valmiuslain sääntely osoittautuu riittämättömäksi, ja joissa tällöin saattaa muodostua tarve myös *ad hoc* -tyyppiselle poikkeusolojen sääntelylle.

4.1.2 Valmiuslain rakenne ja systematiikka

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottomekanismi, joka perustuu toimivaltuuksien erilliseen aktivointiin poikkeusoloissa, tosiasiallisesti määrittää merkittävällä tavalla myös lain rakennetta ja systematiikkaa. Koska lisätoimivaltuuksien käyttöönottomekanismi pysyisi ehdotuksen mukaan uudessa laissa perusteiltaan ennallaan, vastaisi myös lain rakenne pääosin voimassa olevan lain rakennetta. Ehdotettu valmiuslaki koostuisi seuraavasta neljästä osasta:

- I osa: Yleiset säännökset ja varautuminen
- II osa: Poikkeusoloista päättäminen ja hallinnon erityisjärjestelyt
- III osa: Poikkeusolojen lisätoimivaltuudet
- IV osa: Erinäiset säännökset

Lain I ja II osassa säädettäisiin muun muassa lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta, varautumisvelvollisuudesta, poikkeusolojen toteamisesta ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelystä sekä hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa. Kaikki lain lisätoimivaltuuksia koskevat säännökset keskitettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti niitä koskevaan erilliseen osaan. Lain lopussa olevat erinäiset säännökset koskisivat muun muassa korvauksia, oikeusturvaa ja lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa.

Poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia koskevan III osan säännökset olisi voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti erikseen otettava poikkeusoloissa käyttöön ja niitä olisi mahdollista soveltaa vain poikkeusolojen aikana. Lain yleiseen osaan ja erinäisiin säännöksiin sisältyisi sen sijana myös ennen poikkeusoloja ja niiden jälkeen sovellettavia säännöksiä.

Lain lisätoimivaltuuksia koskeva III osa ehdotetaan jaoteltavaksi osin voimassa olevasta laista poikkeavalla tavalla kolmeen kokonaisuuteen, jotka olisivat 1) Viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen, työvoiman saatavuus ja väestön suojaaminen, 2) Väestön toimeentulo sekä

yhteiskunnalle välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen, sekä 3) Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin turvaaminen. Kukin kokonaisuus jakautuisi edelleen tarkemmin tiettyä sääntelykokonaisuutta koskeviin lukuihin. Lisätoimivaltuuksia koskeva lain III osa on pyritty kokonaisuudessaan rakentamaan siten, ettei se sisältäisi tarpeettomia päällekkäisyyksiä tai hallinnonalakohtaista sääntelyä. Koska viranomaisten tehtävät ja sen myötä toimivaltuustarpeet ovat kuitenkin väistämättä keskenään erilaisia, kokonaan viranomaiskohtaisesta sääntelystä ei laissa voida luopua.

Viranomaisten toimintaedellytysten turvaamista, työvoiman saatavuutta ja väestön suojaamista koskevaan toimivaltuuskokonaisuuteen keskitettäisiin sellaiset toimivaltuudet, joiden tarkoituksena on välittömästi turvata viranomaisten ja muiden poikkeusolojen hallinnan kannalta keskeisten toimijoiden materiaalisia ja henkilöstöresursseja poikkeusoloissa. Lisäksi kokonaisuudessa säädettäisiin toimivaltuuksista, joilla pyritään huolehtimaan väestön turvallisuudesta. Kokonaisuus sisältäisi siten muun muassa kaikki otto-oikeuksia ja palvelujen suorittamisvelvollisuuksia sekä työvoiman saatavuutta turvaavat toimivaltuudet.

Väestön toimeentuloa sekä yhteiskunnalle välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaamista koskevaan kokonaisuuteen keskitettäisiin sellaiset toimivaltuudet, joilla pyritään huolehtimaan kokonaisuudessaan väestön välttämättömästä toimeentulosta poikkeusoloissa. Kokonaisuus sisältäisi siten muun muassa asumisen järjestämistä, hyödykkeiden saatavuutta sekä sosiaaliturvaa koskevat toimivaltuussäännökset. Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin turvaamista koskevan väliotsikon alle keskitettäisiin ehdotuksen mukaan sellaiset toimivaltuudet, joilla välittömästi pyritään turvaamaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen jatkuvuutta poikkeusoloissa. Kokonaisuus sisältäisi muun muassa rahoitusmarkkinoiden sekä viestintäjärjestelmien turvaamista koskevat toimivaltuussäännökset.

4.1.3 Valmiuslain tarkoitus ja soveltamisala

Valmiuslain tarkoitusta koskevaa säännöstä ehdotetaan jossain määrin täsmennettävän voimassa olevaan lakiin nähden. Muutoksen tarkoituksena on lähinnä saattaa lain tarkoitusta koskeva säännös nykyistä paremmin kuvastamaan lain luonnetta nimenomaan valmiutta tukevana säädöksenä sekä sen sisältämien lisätoimivaltuuksien kiinnittymistä poikkeusolojen hallintaan. Ehdotetuilla täsmennyksillä ei olisi merkittäviä vaikutuksia lain soveltamiseen tai poikkeusolojen toteamisen kynnykseen.

Myös lain soveltamisalaa koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettävän suhteessa voimassa olevaan lakiin. Tarkoituksena on tältä osin lähinnä saattaa säännös täsmällisemmin vastaamaan lain sisältöä ja tarkoitusta. Lisäksi säännöksessä määriteltäisiin valmiuslain soveltamisedellytysten kannalta keskeinen poikkeusolojen hallinnan käsite.

4.1.4 Varautuminen

Varautumista koskevaa sääntelyä ehdotetaan uudessa laissa merkittävästi täsmennettävän ja laajennettavan voimassa olevaan lakiin verrattuna. Valmiuslaissa säädettävä niin sanottu yleinen varautumisvelvollisuus koskisi ehdotuksen mukaan ensinnäkin voimassa olevan valmiuslain 12 §:ää vastaavasti valtioneuvostoa, valtion hallintoviranomaisia, valtion itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, muita valtion viranomaisia ja valtion liikelaitoksia sekä hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä. Ehdotuksen mukaan varautumisvelvollisuus ulotettaisiin näiden lisäksi myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisiin yhteisöihin siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten lailla perustetuista tai niitä hoitamaan velvoitetuista toimijoista. Lähtökohtaisesti ei ole perusteita kohdella tällaista toimintaa varautumisvelvollisuuden osalta eri tavoin riippuen siitä hoitaako tehtävää viranomainen vai yksityinen.

Varautumisvelvollisuuden aineellisesta sisällöstä ehdotetaan säädettävän merkittävästi nykytilaa tarkemmin ja kattavammin. Laissa säädettäisiin varautumiseen sisältyvästä riskien arvioinnista ja hallinnasta, valmiussuunnitelmasta ja sen vähimmäissisällöstä sekä muusta varautumisen suunnittelusta. Lakiin otettaisiin lisäksi nimenomainen säännös julkishallinnon velvollisuudesta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa.

Varautumisvelvollisten olisi ehdotuksen mukaan varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa, millä viitattaisiin poikkeusolojen lisäksi myös muihin häiriötilanteisiin. Lakiin otettaisiin lisäksi nimenomainen säännös siitä, että varautumisvelvollisten olisi varauduttava myös valmiuslain lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoon.

Varautumista koskevan sääntelyn vahvistamisella on tarkoitus osaltaan myös entisestään korostaa edellä jaksossa 2.2.6.2 käsiteltyä varautumisen ja valmiuslain lisätoimivaltuuksien välistä suhdetta. Esityksen tarkoituksena on siten entisestään vahvistaa sitä lähtökohtaa, että vakaviakin kriisejä pyritään ensisijaisesti hallitsemaan normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvien keinojen puitteissa ja kattavaan ennakolliseen kriisivarautumiseen nojautuen. Asianmukaisen varautumisen voidaan lähtökohtaisesti olettaa vähentävän tarvetta turvautua valmiuslain mukaisiin lisätoimivaltuuksiin.

4.1.5 Poikkeusolojen edellytykset

Voimassa olevan lain 3 §:n mukainen poikkeusolojen määritelmää koskeva säännös ehdotetaan uudessa valmiuslaissa korvattavaksi poikkeusolojen toteamisen edellytyksiä koskevalla säännöksellä. Muutoksen tarkoituksena on selventää, ettei säännöksessä ole kyse poikkeusolojen käsitteen määrittelystä, vaan niistä aineellisista edellytyksistä, joiden nojalla valtioneuvosto voi päättää poikkeusolojen olevan käsillä. Säännös ehdotetaan samalla voimassa olevasta laista poiketen sijoitettavan poikkeusolojen päättämistä koskevaan lukuun. Ehdotettu sääntelytapa vastaisi asiallisesti puolustustilalain 1 §:ssä säädettyä puolustustilan voimaan saattamisen edellytyksiä koskevaa säännöstä.

Poikkeusolojen edellytyksiä koskeva säännös vastaisi systematiikaltaan ja perusteiltaan osin voimassa olevan lain 3 §:n poikkeusolojen määritelmää, mutta siihen ehdotetaan tehtävän eräitä sisällöllisiä täsmennyksiä. Säännöksessä säädettäisiin siten edelleen kohdittain jaoteltuna niistä poikkeusoloperusteista, joiden vallitessa poikkeusolot voidaan todeta. Poikkeusoloperusteet olisivat vaihtoehtoisia, eli minkä tahansa niistä täyttyminen riittäisi perusteeksi poikkeusolojen toteamiselle. Voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti poikkeusolot voitaisiin edelleen todeta myös samanaikaisesti usean perusteen nojalla.

Voimassa olevan lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut niin sanotut sotilaallisia poikkeusoloja koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi uuteen valmiuslakiin asiallisesti sellaisenaan.

Uuteen valmiuslakiin ei sen sijaan ehdoteta otettavaksi voimassa olevan lain 3 §:n 3 kohdan mukaista säännöstä niin sanotuista taloudellisista poikkeusoloista. Väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen kohdistuva välitön uhka, toiminta tai tapahtuma säädettäisiin sen sijaan täsmennettynä ja soveltamiskynnykseltään korotettuna osaksi niin sanottua hybridivaikuttamista koskevaa poikkeusoloperustetta. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on saattaa poikkeusoloperusteet sopusointuun perustuslain 23 §:n vaatimusten kanssa.

Voimassa olevan lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu erityisen vakava suuronnettomuus, 5 kohdassa tarkoitettu laajalle levinnyt tartuntatauti sekä 6 kohdassa tarkoitettu niin sanottu hybridipoikkeusoloperuste ehdotetaan perusteiltaan kaikki otettavaksi myös uuteen valmiuslakiin. Kaikkia mainittuja säännöksiä ehdotetaan kuitenkin jossain määrin täsmennettävän.

Uuteen valmiuslakiin ehdotetaan lisäksi lisättäväksi nimenomainen säännös siitä, että laissa mainitun poikkeusoloperusteen täyttäviä olosuhteita voidaan pitää poikkeusoloina vain, jos tilanteen hallinta vaatii yhden tai useamman lisätoimivaltuuden käyttöönottoa. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa oikeustilaa, jota ei kuitenkaan ole voimassa olevassa laissa kirjoitettu nimenomaisesti auki kuin 3 §:n 2 kohdan osalta.

4.1.6 Poikkeusolojen toteaminen ja toimivaltuuksien käyttöönottomenettely

Poikkeusolojen toteamista ja lain toimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä koskeva sääntely vastaisi ehdotuksen mukaan uudessa valmiuslaissa keskeisiltä pääkohdiltaan voimassa olevan lain säännöksiä. Menettelyn vaiheet ehdotetaan kuitenkin kirjoitettavan uuteen lakiin selvästi voimassa olevaa lakia kattavammin ja yksityiskohtaisemmin lain tasolla auki, minkä lisäksi useita menettelyn yksityiskohtia ehdotetaan kehitettävän ja täsmennettävän. Vaikka menettely siten pääkohdiltaan vastaisi voimassa olevan lain mukaista menettelyä, lähes kaikkia käyttöönottomenettelyä koskevia säännöksiä ehdotetaan esityksessä joltain osin muutettavan. Kokonaan uusina elementteinä laissa säädettäisiin poikkeusolojen päättymistä koskevasta menettelystä sekä tietyistä valtioneuvoston seurantavelvoitteista.

Lain lisätoimivaltuuksien käyttöönotto edellyttäisi jatkossakin ensin poikkeusolojen toteamista, minkä jälkeen yksittäiset toimivaltuudet otettaisiin käyttöön voimassa olevan lain 6 §:ää vastaavasti käyttöönottoasetuksella. Toimivaltuuksien soveltamisesta lisäksi osittain säädettäisiin tarkemmin voimassa olevan lain 10 §:ää vastaavilla soveltamisasetuksilla. Menettelyn yksityiskohtiin ja sitä koskeviin säännöksiin ehdotetaan kuitenkin tehtävän useita selventäviä ja täsmentäviä muutoksia. Kokonaan uusina sääntelyelementteinä laissa säädettäisiin poikkeusolojen päättymisestä sekä valtioneuvoston velvollisuudesta seurata lain soveltamisedellytyksiä ja toimenpiteiden vaikutuksia.

Laissa ehdotetaan säädettävän voimassa olevaa oikeustilaa selkeämmin poikkeusolojen vallitsemista koskevasta valtioneuvoston päätöstoimivallasta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi poikkeusolojen vallitsemisesta, jos se yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa katsoo jonkun lain 11 §:ssä säädettävän poikkeusolon edellytysten täyttyvän. Ehdotettu menettely vastaisi sitä, miten poikkeusolojen alkamisesta tosiasiallisesti ilman tätä koskevia nimenomaisia säännöksiäkin päätettiin vuosina 2020 ja 2021. Voimassa oleva laki ei kuitenkaan sisällä lainkaan nimenomaisia ja käyttöönottoasetuksen antamisesta erillisiä säännöksiä poikkeusolojen toteamisesta.

Ehdotetun lain III osan lisätoimivaltuudet otettaisiin käyttöön antamalla valtioneuvoston asetus, niin kutsuttu käyttöönottoasetus, joka saatettaisiin ennen sen soveltamisen aloittamista eduskunnan hyväksyttäväksi. Käyttöönottoasetuksen antamisen edellytyksenä olisi, että poikkeusolojen alkamisesta olisi ensin edellä kuvatulla tavalla päätetty. Ehdotettu lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva sääntely vastaisi pääpiirteiltään voimassa olevan valmiuslain sääntelyä lisätoimivaltuuksien käyttöön ottamisesta. Joiltain osin on kuitenkin katsottu perustelluksi selventää ja kirjoittaa säännöksiä yksityiskohtaisemmiksi kiireellisessä soveltamistilanteessa tapahtuvan tulkintatarpeen vähentämiseksi. Käyttöönottoasetuksen sisällöstä ehdotetaan säädettävän voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisemmin.

Käyttöönottoasetuksia saatetaan poikkeusolojen aikana joutua tilanteesta riippuen antamaan useitakin ja niitä olisi tarpeen mukaan mahdollista myös muuttaa. Erillistä jatkamisasetusta koskevasta säännöksestä ehdotuksen mukaan luovuttaisiin tarpeettomana ja sen sijaan laissa säädettäisiin selventävästi käyttöönotto- ja soveltamisasetusten muuttamisesta.

Ehdotetun mukaan valmiuslain toimivaltuuksia voitaisiin kiiremenettelyä lukuun ottamatta alkaa soveltaa vasta kun eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus saa jäädä voimaan. Käyttöönottoasetuksessa päätettäisiin toimivaltuuksien käytön yleisistä puitteista, kuten rajoituksen kohteesta ja sen ajallisesta kestosta sekä alueellisesta soveltamisalasta. Käyttöönottoasetus olisi

ehdotetun 15 §:n mukaisesti välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättäisi, saako asetus jäädä voimaan vai olisiko se kumottava osittain tai kokonaan ja olisiko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta olisi viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaisi. Kiireellisessä tapauksessa käyttöönottoasetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja myös se olisi välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta olisi viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaisi.

Eduskunnan viimekätinen päätösvalta poikkeusolojen toimivaltuuksien voimaan jättämisen osalta perustuu keskeisiltä osin perustuslain 23 §:ään, jonka mukaan tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Käyttöönottoasetuksen voimaan jäämisestä päätetään eduskunnassa yksinkertaisella äänten enemmistöllä.

Nykyisen käyttöönottomenettelyn tarkoituksenmukaisuudesta on vallinnut lainsäädäntökäytännössä varsin laaja hyväksyntä ja myös voimassa olevan valmiuslain soveltamisesta saadut kokemukset osoittavat, ettei käyttöönottomenettelyyn liity senlaatuisia puutteita tai epäkohtia, jotka ehdottomasti edellyttäisivät sen perusasetelmien muuttamista. Vaikka perustuslain 23 § ei edellytä käyttöönottoasetuksen antamista, käyttöönottomenettelyllä pyritään vaiheistetusti varmistumaan valmiuslain soveltamisedellytysten täyttymisestä sekä turvamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet toimivaltuuksien käytöstä päätettäessä. Eduskunta voi näin arvioida valmiuslain soveltamiskynnyksen ylittymistä sekä lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Käyttöönottoasetukset ja soveltamisasetukset annettaisiin ehdotuksen mukaan jatkossakin erillisinä asetuksina. Tätä voidaan perustella sillä, että arvio käyttöönoton ja soveltamisen hyväksyttävyydestä jouduttaisiin todennäköisesti joka tapauksessa tekemään eduskunnassa kaksiosaisena. Käyttöönotto- ja soveltamisasetusten yhdistämisen näkökulmasta erityisen ongelmallisena voi pitää, että käyttöönottoasetuksesta poiketen soveltamisasetukset tulisivat suoraan sovellettaviksi. Käyttöönottoasetuksessa saattaisi tällöin olla eri perustein sovellettaviksi tulevia säännöksiä. Asetusten yhdistäminen johtaisi todennäköisesti myös epäyhtenäiseen käytäntöön tapauksissa, joissa päädyttäisiin antamaan erillinen soveltamisasetus. Huomioitavaa on, että ehdotettu kiiremenettely mahdollistaisi toimivaltuuksien välittömän soveltamisen. Lisäksi asetusten yhdistämisen osalta on todettavissa, että toimivaltuuksien soveltamista koskevat säädösmuutokset tulisivat tehtäväksi muuttamalla käyttöönottoasetusta. Nykyinen kaksivaiheinen menettely mahdollistaa soveltamisasetuksen sopeuttamiseen tilanteen kehittymiseen.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään lisätoimivaltuuksien nykyistä täsmällisempään muotoiluun siten, että jo käyttöönottoasetuksessa voidaan nykyistä tarkemmin rajata sovellettavaksi tarkoitetun toimivaltuuden käyttöalaa. Soveltamisasetusten käyttäminen rajattaisiin aidosti sääntelyyn, jota ei voida poikkeusolojen luonteen vuoksi ennakoida. Nämä lähtökohdat tarkoittaisivat nähtävästi, että käyttöönottoasetusten merkitys tulisi korostumaan eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta.

4.1.7 Muut yleiset säännökset

Lakiin ehdotetaan uutena sääntelykokonaisuutena otettavaksi erillinen poikkeusolojen hallinnan ohjausta ja hallinnon erityisjärjestelyjä poikkeusoloissa koskeva luku. Luvun säännökset olisivat sovellettavissa suoraan poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen nojalla, eli niitä ei otettaisi erikseen käyttöön lain 3 luvun mukaisia menettelyjä noudattaen. Valtioneuvostolle osoitettu valtakunnallinen ohjausvalta voisi kuitenkin kohdistua poikkeusolojen hallinnan vaatimien toimenpiteiden yhteensovittavaan suunnitteluun myös poikkeusoloista tai lisätoimivaltuuksien käytöstä päättämistä ennakoivasti.

Asiasisältönsä puolesta säännökset osin vastaisivat voimassa olevan lain toimivaltuusosaan ja erinäisiin säännöksiin sijoitettuja vastaavia säännöksiä. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi voimassa olevaan lakiin verrattuna täsmällisemmät säännökset lisätoimivaltuuksien soveltamista ohjaavista yleisistä periaatteista. Säännökset koskisivat ehdotuksen mukaan viranomaisten säännönmukaisten toimenpiteiden ensisijaisuutta sekä poikkeusoloissa valmiuslain nojalla toteutettavien toimenpiteiden välttämättömyyttä, tarkoitussidonnaisuutta ja oikeasuhtaisuutta.

4.1.8 Poikkeusolojen lisätoimivaltuudet

4.1.8.1 Yleistä valmiuslakiin ehdotettavista lisätoimivaltuuksista

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien valmistelun lähtökohtana on pidetty sitä, että erilaisia yhteiskunnallisia häiriötilanteita on syytä pystyä jatkossakin mahdollisimman pitkälle hallitsemaan normaaliolojen sektorikohtaiseen lainsäädäntöön sisältyvillä toimivaltuuksilla. Valmiuslakiin on siten syytä sijoittaa vain sellaisia lisätoimivaltuuksia, jotka ovat niiden perusoikeusvaikutusten takia tai muusta erityisen painavasta syystä syytä säätää poikkeusolokynnyksen taakse. Valtaosassa ehdotetuista toimivaltuuksista olisi kyse toimivaltuuksien perusoikeusvaikutuksista, erityisesti perusoikeuksista poikkeamisesta. Muutaman ehdotetun toimivaltuuden osalta säännösten sijoittaminen valmiuslakiin perustuisi kuitenkin myös toimivaltuuksien soveltamisen muihin erityisen laajakantoisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, joiden takia niiden sijoittamista valmiuslain käyttöönottokynnyksen ja -menettelyn taakse voidaan pitää perusteltuna.

Valmiuslakiin sijoitettavia toimivaltuuksia olisivat ehdotuksen mukaan ensinnäkin sellaiset toimivaltuudet, joita ei ole mahdollista säätää perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa, eli toimivaltuudet, joissa on kyse perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista perusoikeuspoikkeuksista. Rajanveto perusoikeuspoikkeusten ja -rajoitusten välillä ei silti olisi ehdotuksen mukaan ainoa kriteeri sääntelyn sijoittamisesta valmiuslakiin, vaan voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla lakiin ehdotetaan otettavaksi myös sellaisia toimivaltuuksia, joiden soveltaminen ei välttämättä merkitsisi perusoikeuksista poikkeamista. Rajanveto perusoikeuspoikkeuksen ja -rajoituksen välillä ei ole välttämättä yksiselitteinen ja toisaalta sama toimivaltuussäännös voi sen toimeenpanosta riippuen merkitä joko perusoikeuksista poikkeamista tai rajoittamista.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää säätää niiden käyttöä rajoittavien toimivaltuuksien sisällöstä ja soveltamisedellytyksistä mahdollisimman tarkkarajaisesti. Lakiehdotus tarkoittaa kuitenkin säännösten luomista sellaisia tulevaisuuden tilanteita varten, joiden esiintymisestä ja tarkemmasta luonteestakaan ei voi olla aivan täsmällistä käsitystä. Tämän vuoksi ehdotettujen lisätoimivaltuuksien sisältö jää väistämättä ainakin osittain yleispiirteiseksi eikä asetuksenantovaltuuksista voida kaikilta osin luopua. Lakiehdotuksessa on kuitenkin pyritty täsmentämään toimivaltasäännösten sisältöä siinä määrin kuin mahdollista. Tässä tarkoituksessa toimivaltuuksiin on pyritty ottamaan nykyistä tarkemmat perussäännökset. Toimivaltuuksiin on lisäksi sisällytetty niiden käyttöalaa rajaavia alakohtia, joiden on tarkoitus rajata soveltamista jo käyttöönottoasetuksessa. Asetuksenantajan harkintavalta on pyritty rajaamaan aidosti poikkeusolojen soveltamisen kannalta välttämättömään.

Sääntelyn luonteen vuoksi lakiehdotukseen on otettu voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisemmat toimivaltuuksien soveltamista ohjaavat säännökset. Sääntelyn täsmentämisen tarkoituksena on tältä osin turvata se, että perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset jäisivät toimivaltuuksien mahdollisessa soveltamisvaiheessa mahdollisimman vähäisiksi.

Valmiuslain lisätoimivaltuudet ehdotetaan voimassa olevaa valmiuslakia vastaavalla tavalla edelleen kytkettäväksi säännösperusteisesti tiettyyn tai tiettyihin poikkeusoloperusteisiin. Esimerkiksi sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi välttämättömiä otto-oikeuksia olisi siten mahdollista ottaa käyttöön vain sotilaallisissa poikkeusoloissa. Osa ehdotetuista lisätoimi-

valtuuksista olisi silti käytettävissä kaikissa poikkeusoloperusteissa, mikä perustuisi toimivaltuuskohtaiseen harkintaan siitä, että kyseinen toimivaltuus voi osoittautua välttämättömäksi missä tahansa poikkeusoloissa. Tällaisia olisivat esimerkiksi palvelussuhteen ehdoista poikkeamista koskevat lisätoimivaltuudet.

Kussakin lisätoimivaltuutta koskevassa säännöksessä mainittaisiin voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla se käyttötarkoitus tai ne käyttötarkoitukset, joissa toimivaltuus olisi otettavissa käyttöön. Siltä osin, kun toimivaltuus olisi säännöksen sanamuodon mukaan aktivoitavissa useampaan kuin yhteen käyttötarkoitukseen, käyttöönottoasetuksessa olisi mainittava se käyttötarkoitus, johon toimivaltuutta kyseisen asetuksen nojalla voidaan soveltaa.

Lain toimivaltuusosaan ehdotetaan soveltamisen oikeasuhtaisuuden vuoksi lisättäväksi voimassa olevaa lakia enemmän porrastuksia toimivaltuuksien välillä. Käytännössä porrastuksissa olisi kyse siitä, että tiettä toimivaltuutta voidaan valmiuslain sisäisessä systematiikassa soveltaa vasta, jos jokin toinen toimivaltuus arvioidaan tilanteeseen riittämättömäksi. Ehdotetut säännösperusteiset porrastukset eivät loisi velvollisuutta ottaa ensin lievemmäksi arvioitu toimivaltuus konkreettisesti käyttöön, vaan valtioneuvosto tekisi käyttöönottotilanteessa arvion käyttöönotettavista toimivaltuuksista ja niiden riittävyydestä. Porrastuksella siten ainoastaan ohjattaisiin valtioneuvoston harkintaa, mutta se ei sisältäisi velvollisuutta niin sanotusti kokeilla ensin lievempää toimivaltuutta. Porrastukset olisivat valmiuslain sisäisiä, eli ne eivät muuttaisi kaikkien valmiuslain toimivaltuuksien asemaa viimesijaisina toimenpiteinä suhteessa normaaliolojen lainsäädäntöön.

Uuden valmiuslain lisätoimivaltuuksia koskeva III osa jakautuisi ehdotuksen mukaan yhteensä 15 lukuun, joiden alle toimivaltuudet koottaisiin niiden tyypin tai aihepiirin perusteella. Toimivaltuusluvut koskisivat:

- hallinnon järjestämistä ja valtion taloudenhoitoa,
- työvoiman saatavuuden turvaamista
- työvelvollisuutta,
- sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemista,
- liikkumisen ja oleskelun rajoittamista sekä väestön siirtymistä,
- otto-oikeuksia ja palvelujen suorittamisvelvollisuuksia,
- väestön välttämättömän toimeentulon turvaamista ja sosiaaliturvan muutoksia,
- välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaamista,
- sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaamista,
- asumisen järjestämistä,
- rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaamista,
- energia-, vesi- ja jätehuollon turvaamista,
- välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaamista,
- ruoantuotannon turvaamista, sekä
- välttämättömän rakentamisen turvaamista.

Ehdotetut toimivaltuudet voidaan jakaa niiden käyttötarkoitusten perusteella muutamaan pääryhmään. Laki sisältäisi ensinnäkin laajan valikoiman toimivaltuuksia, joiden keskeisenä tarkoituksena on turvata viranomaisten ja osin myös muiden poikkeusolojen hallinnan kannalta kriittisten toimijoiden henkilöstö- ja materiaaliset resurssit sekä muut toimintaedellytykset poikkeusoloissa. Ehdotetut toimivaltuudet koskisivat tässä tarkoituksessa muun muassa välttämättömän työvoiman käytettävyyden varmistamista joko puuttumalla tilapäisesti olemassa olevien palvelusuhteen ehtoihin tai työvelvollisuuden kautta. Viranomaisten materiaalisten resurssien turvaaminen perustuisi pääosin otto-oikeuksiin ja palvelujen suorittamisvelvollisuutta merkitseviin säännöksiin. Käytännössä niiden kautta viranomaiset voisivat velvoittaa yksityisiä tahoja luovuttamaan niille poikkeusoloissa muun muassa ajoneuvokalustoa tai kiinteistöjä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin tarkoituksiin. Samoin viranomaiset voisivat toimival-

tuuksien nojalla velvoittaa elinkeinonharjoittajia suorittamaan niille tiettyjä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä palveluja. Hallinnon järjestämistä ja valtion taloudenhoitoa koskeva luku sisältäisi erinäisiä julkishallinnon toimivuuden turvaamiseen liittyviä toimivaltuussäännöksiä.

Ehdotettu viranomaisten resursseja ja toimintaedellytyksiä koskeva toimivaltuuskokonaisuus ei sisältäisi voimassa olevaan lakiin nähden kokonaan uuden tyyppisiä toimivaltuuksia, vaan ehdotetut toimivaltuudet vastaisivat keskeiseltä toimintamekanismiltaan voimassa olevassa laissa jo olevia toimivaltuuksia. Erityisesti otto-oikeuksia ja palvelujen suorittamisvelvollisuuksia koskevia toimivaltuuksia kuitenkin merkittävällä tavalla laajennettaisiin nykytilaan nähden, minkä lisäksi työvoiman saatavuuteen liittyvää kokonaisuutta ehdotetaan merkittävällä tavalla uudistettavan ja täsmennettävän.

Toisekseen toimivaltuuskokonaisuus sisältäisi laajan valikoiman lisätoimivaltuuksia, joilla pyrittäisiin poikkeusoloissa hallitsemaan kriisin vaikutuksia väestöön sekä turvaamaan väestön välttämätöntä toimeentuloa ja turvallisuutta kriisitilanteessa. Toimivaltuuskokonaisuus sisältäisi tässä tarkoituksessa muun muassa säännöstelyä koskevia toimivaltuuksia, joita ehdotetaan uudistettavan merkittävällä tavalla. Laajamittaiseen ostolupajärjestelmään perustuvasta säännöstelystä ehdotetaan esityksessä sen aiheuttaman hallinnollisen taakan vuoksi pääosin luovuttavan ja säännöstelyn toteutustapoja pyritään sen sijaan kehittämään suoraviivaisemmin toteutettaviksi. Osa ehdotetuista säännöstelytoimivaltuuksista olisi voimassa olevaan lakiin nähden toimintamekanismiltaan kokonaan uusia. Hintasäännöstelyä merkitsevien mekanismien käyttöalaa ehdotetaan uudessa laissa laajennettavan merkittävästi voimassa olevaan lakiin verrattuna. Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista koskevaa toimivaltuuskokonaisuutta ehdotetaan merkittävällä tavalla uudistettavan erityisesti koronapandemian aikaiset soveltamiskokemukset huomioon ottaen. Myös väestön siirtymiseen liittyvää sääntelyä ehdotetaan kehitettävän voimassa olevaa lakia kokonaisvaltaisemmaksi siten, että mahdollisen evakuointitilanteen eri vaiheet tulevat sääntelyssä asianmukaisesti huomioiduksi sekä kehittämään viranomaisten mahdollisuuksia hallita laajamittaistakin evakuointitilannetta.

Kolmantena pääryhmänä toimivaltuuskokonaisuudesta voidaan erottaa sellaiset lisätoimivaltuudet, joiden keskeisenä tarkoituksena on turvata tiettyjen yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisten toimintojen jatkuvuutta poikkeusoloissa. Tässä tarkoituksessa ehdotetut toimivaltuudet koskisivat muun muassa elinkeinonharjoittajille asetettavia niiden toimintaa ohjaavia velvoitteita sekä erilaisia säännöstelytoimivaltuuksia. Säännöstelytoimivaltuuksia ehdotetaan tältäkin osin kehitettävän siten, että ne mahdollisimman vähäisessä määrin enää perustuisivat viranomaisten poikkeusoloissa tekemiin yksilöllisiin hallintopäätöksiin.

4.1.8.2 Voimassa olevan lain toimivaltuudet, joita ei ehdoteta otettavaksi uuteen lakiin

Lähes kaikkien voimassa olevan valmiuslain toimivaltuussäännösten on esityksen valmistelussa arvioitu edellyttävän jossain määrin uudistamista. Käytännössä vain muutama voimassa olevan lain toimivaltuussäännös ehdotetaankin siirrettävän sellaisenaan uuteen valmiuslakiin. Valtaosin kyse on kuitenkin asetelmasta, jossa toimivaltuus perusteiltaan ehdotetaan otettavaksi myös uuteen valmiuslakiin, mutta siihen liittyviä sääntelyelementtejä ehdotetaan uudistuksen yhteydessä ajantasaistettavaksi tai muuten päivitettäväksi.

Uudistamista edellyttävien toimivaltuussäännösten lisäksi voimassa olevaan lakiin sisältyy kuitenkin myös sellaisia toimivaltuuksia, joille ei ole lainkaan nähty enää käyttöalaa tai niitä ei voida pitää enää lainkaan toteuttamiskelpoisena. Kokonaan uudesta valmiuslaista ehdotuksen mukaan pois jätettäviä toimivaltuuspykäliä olisivat:

- 59 §. Maksun viivästymisen seuraamuksista vapautuminen
- 62 §. Tietoturvaan liittyvät toimenpiteet
- 65 §. Sähköistä viestintää ja postitoimintaa koskevat tekniset määräykset

- 66 §. Tietojärjestelmäalan valmiusyksikkö ja sen tehtävät
- 81 §. Ilmakuljetusten turvaaminen
- 83 §. Rautatiekuljetusten järjestäminen poikkeusoloissa
- 85 §. Liikenne- ja viestintäministeriön toimivalta määrätä kuljetuksista
- 91 §. Työnvälityspakko
- 92 §. Palkkasäännöstely
- 105 §. Valtion tietohallinnon ohjaus
- 120 §. Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyt.

Koska sama valmiuslain toimivaltuusosan pykälä voi sisältää useita itsenäisesti käyttöön otettavia toimivaltuussäännöksiä, edellä mainittu luettelo ei sisällä tyhjentävää luetteloa niistä yksittäisistä toimivaltuuksista, joita uuteen lakiin ei enää ehdoteta. Luettelossa on mainittu vain ne toimivaltuuspykälät, joita ei miltään osin ehdoteta enää otettavan uuteen valmiuslakiin. Useita voimassa olevan lain toimivaltuussäännöksiä ehdotetaan tosiasiallisesti uudistettavan niin merkittävällä tavalla, että rajanveto poistettavan ja uudistettavan toimivaltuuden välillä voi olla tulkinnanvarainen. Useista toimivaltuuspykälistä ehdotetaan lisäksi otettavan uuteen lakiin vain osa niiden toimivaltuuksista ja samalla mahdollisesti korvattavan voimassa olevia toimivaltuuksia uusilla. Säännöskohtaisissa perusteluissa jaksossa 7 käsitellään kunkin toimivaltuuden osalta yksityiskohtaisesti sitä, missä määrin ne vastaavat ja eivät vastaa voimassa olevan lain säännöksiä. Niitä syitä, joiden vuoksi tiettyjä toimivaltuuksia ei ehdoteta otettavaksi uuteen valmiuslakiin, käsitellään luvuittain edellä nykytilan arviointia koskevassa jaksossa 2.2.6.

4.1.9 Erinäiset säännökset

Korvaukset

Uuden valmiuslain 23 luvussa säädettäisiin lain III osan nojalla toteutettavien toimenpiteiden johdosta suoritettavista korvauksista. Luvun säännöksillä korvattaisiin asiallisesti voimassa olevan valmiuslain 128 ja 129 §:n vastaavat korvaussäännökset. Korvausten aineellisista perusteista ja niiden maksamiseen liittyvästä menettelystä ehdotetaan kuitenkin säädettävän uudessa laissa huomattavasti voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisemmin ja joustavammin.

Valmiuslaista tai muusta poikkeusolojen sääntelyä koskevasta lainsäädäntökäytännöstä ei voida katsoa johtuvan ehdotonta vaatimusta poikkeusoloissa toteutettavien viranomaisten toimenpiteiden kattavasta ja täysimääräisestä hyvittämisestä yksityisille tahoille. Poikkeusoloista voidaan lähtökohtaisesti olettaa aiheutuvan taloudellisia menetyksiä julkisen vallan lisäksi myös ihmisille ja yrityksille, eikä tätä itsessään voida pitää kohtuuttomana. Se, millaisia taloudellisia menetyksiä voidaan pitää hyväksyttävänä, riippuu myös merkittävässä määrin poikkeusolojen luonteesta ja laajuudesta. Esimerkiksi täysimittaisen sodan aikana on selvää, että valtion mahdollisuus hyvittää taloudellisia menetyksiä on huomattavasti rajallisempi kuin lievemmissä ja suppeammissa poikkeusoloissa. Valtion korvausvastuuta koskevan sääntelyn tarvetta onkin arvioitava toimivaltuuskohtaisesti ja jättäen samalla riittävästi joustavuutta poikkeusolojen tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamiselle.

Ehdotetun valtion korvausvastuuta koskevan sääntelyn tarkoituksena on edellä kuvatuista lähtökohdista turvata poikkeusolojen hallintaa koskevista toimenpiteistä johtuvien taloudellisten menetysten oikeudenmukainen ja mahdollisimman yhdenvertainen jakautuminen yhteiskunnassa valtion, ihmisten, yritysten ja muiden yhteisöjen kesken. Valtion korvausvastuuta koskevat säännökset koskisivat voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla vain osaa valmiuslain toimivaltuuksista.

Ehdotuksen mukainen valtion korvausvastuu koskisi ensinnäkin sellaisia toimivaltuuksia, joissa toimenpiteitä kohdistetaan hallintopäätöksillä vain osaan väestöstä tai esimerkiksi vain osaan samalla toimialalla toimivista yrityksistä. Tällaisia ovat esimerkiksi vain tiettyjen ihmisten omaisuuteen kohdistettavat otto-oikeudet. Koska toimenpiteiden ja sen myötä niistä aiheutuvien

taloudellisten menetysten kohdentuminen on tällaisten toimivaltuuksien kohdalla niiden kohteiden näkökulmasta satunnaista, eikä heillä ole itsellään mahdollisuutta menetyksiin vaikuttaa, edellä kuvattujen tavoitteiden näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että toimenpiteistä aiheutuvia menetyksiä kohtuullisessa määrin hyvitetään niiden kohteille. Valtion korvausvastuun kautta voidaan tällöin turvata sitä, etteivät poikkeusolojen toimenpiteistä aiheutuneet taloudelliset menetykset kohtuuttomalla tavalla kohdistu vain tiettyihin ihmisiin ja yrityksiin.

Valtion korvausvastuu koskisi lisäksi sellaisia toimivaltuuksia, joiden osalta taloudellisten menetysten korvaamisella samalla turvataan itse toimivaltuuden tehokasta täytäntöönpanoa ja näin poikkeusolojen tehokasta hallintaa. Käytännössä tällaisia ovat palvelun suorittamisvelvollisuutta merkitsevät toimivaltuudet, joiden osalta korvauksella osaltaan varmistetaan, että velvoitettu yritys myös tosiasiallisesti pystyy suorittamaan siltä edellytetyn ja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömän palvelun. Myös tällaiset toimivaltuudet kohdennettaisiin aina yksilöllisesti hallintopäätöksillä, eli niihin tyypillisesti liittyy myös edellä kuvattu yhdenvertaisuutta turvaava näkökulma.

Ehdotettua valtion korvausvastuuta koskevaa sääntelyä ei sen sijaan ehdoteta ulotettavaksi sellaisiin toimivaltuuksiin, joihin ei välittömästi liity edellä mainittuja menetysten yhdenvertaiseen kohdistumiseen tai toimivaltuuden täytäntöönpanoon liittyviä perusteita. Valtion korvausvastuun ulkopuolelle jäisivät ehdotuksen mukaan erityisesti kaikki luonteeltaan kollektiivisesti toimeenpantavat toimivaltuudet, eli toimivaltuudet, jotka koskisivat yleisesti koko väestöä tai tiettyä väestöryhmää taikka esimerkiksi kaikkia tietyllä toimialalla toimivia yrityksiä. Koska tällaiset toimivaltuudet eivät lähtökohtaisesti aseta yksilöä tai yritystä samalla tavalla yksilöllisesti huonompaan asemaan tietyn ryhmän tai toimialan sisällä, yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ei niiden osalta seuraa vastaavan kaltaista välttämätöntä vaatimusta taloudellisten menetysten korvaamisesta. Kollektiivisesti toimeenpantavien toimivaltuuksien nojalla toteutettavat toimenpiteet voisivat lisäksi olla sisällöltään, laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan erittäin vaihtelevia ja ennakoimattomia, minkä lisäksi ne voisivat kohdistua erittäinkin laajaan joukkoon ihmisiä ja yrityksiä. Tosiasiallisesti valtaosa ehdotetuista valmiuslain toimivaltuuksista onkin tyypiltään sellaisia, ettei niistä aiheutuvien menetysten korvaamisesta ole edes mahdollista ennakollisesti säätää.

Voimassa olevasta laista poiketen korvaussäännöksissä ei olisi enää kaikilta osin kyse vahingonkorvausoikeudellisesta vahinkojen korvaamisesta, vaan yleisemmin kohtuullisten kustannusten tai taloudellisten menetysten hyvittämisestä toimenpiteiden kohteille. Korvausten tasoa ehdotetaan osin eriytettävän riippuen siitä, millaisissa poikkeusoloissa toimenpiteitä joudutaan suorittamaan. Sotilaallisten poikkeusolojen osalta ei enää lähtökohtaisesti pyrittäisi kaikkien yksityisille aiheutuvien taloudellisten menetysten täysimääräiseen korvaamiseen, vaan korvausten taso olisi määritettävä tapauskohtaisesti ottaen huomioon valtion taloudellinen asema ja poikkeusolojen olosuhteet kokonaisuudessaan. Toimenpiteiden korvattavuus olisi sen sijaan osin kattavampi lievemmissä poikkeusoloissa. Korvausperusteiden osittaisella eriyttämisellä pyritään turvamaan toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja samalla ottamaan huomioon poikkeusolojen kokonaisolosuhteet. Voimassa olevasta laista poiketen uuteen valmiuslakiin ei enää otettaisi luonteeltaan ja kattavuudeltaan yleisiä korvaussäännöksiä, vaan korvaukseen oikeutetuista tahoista ja korvattavista vahingoista tai taloudellisista menetyksistä säädettäisiin täsmällisemmin. Asiallisesti siten valtion korvausvastuu valmiuslain nojalla toteutetuista toimenpiteistä jossain määrin supistuisi voimassa olevaan oikeustilaan nähden.

Varsinaisten aineellisten korvaussäännösten lisäksi lain yleiseen osaan ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle velvollisuus jatkuvasti poikkeusoloissa seurata lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa edellä kuvattua tavoitetta poikkeus-

olojen hallintaa koskevista toimenpiteistä johtuvien taloudellisten menetysten oikeudenmukaisesta jakautumisesta myös niiden toimivaltuussäännösten osalta, joiden osalta lakiin ei ehdoteta aineellisia korvaussäännöksiä.

Valmiuslain säännöksiin perustuvien korvausten maksamisesta vastaisi ehdotuksen mukaan jatkossa aina Valtiokonttori. Voimassa olevassa valmiuslaissa ei ole tältä osin säännöksiä, joten korvaukset suorittava taho määräytyy muun lainsäädännön nojalla ja voi tietyissä tilanteissa olla muukin viranomainen kuin Valtiokonttori. Laissa säädettäisiin myös korvausten hakemisessa ja maksamisessa noudatettavasta menettelystä.

Seuraamussääntely

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien nojalla yksityiselle asetetun velvoitteen tai kiellon laiminlyönti olisi voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla osin rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Osaa lain toimivaltuusehdotuksista koskisi valmiuslaissa säädettävä valmiuslakirikkomus ja osaa puolestaan rikoslaissa säädetty säännöstelyrikos. Sääntely vastaisi tältä osin perusteiltaan voimassa olevan valmiuslain sääntelyä. Molempien rikosnimikkeiden osalta rangaistussäännösten alaan kuuluvien toimivaltuuksien luetteloa kuitenkin tarkistettaisiin ja säännöstelyrikoksen osalta merkittävästi samalla täsmennettäisiin.

Uutena seuraamusjärjestelmän elementtinä lakiin ehdotetaan otettavan säännökset viranomaisen oikeudesta asettaa uhkasakko valmiuslain nojalla annetun toiminnallisen velvoitteen tehosteeksi. Uhkasakkomenettely koskisi erilaisia elinkeinonharjoittajille asetettavia toiminnan laajentamista, muuttamista tai palvelun suorittamista koskevia velvoitteita.

Oikeusturva

Ehdotetun lain muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat perusratkaisuiltaan voimassa olevan lain säännöksiä. Kaikki lain III osan nojalla tehdyt hallintopäätökset olisivat siten muutoksenhakukelpoisia. Muutoksenhaku ei kuitenkaan lähtökohtaisesti estäisi päätösten täytäntöönpanoa. Myös korvauksia ja uhkasakon asettamista koskevista päätöksistä olisi oikeus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Uutena elementtinä laissa säädettäisiin oikaisuvaatimusmenettelystä korvauksia koskevien päätösten osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Johdanto

Valmiuslain vaikutusten syntymekanismista ja jakson sisällöstä

Valmiuslaki poikkeaa systematiikaltaan merkittävällä tavalla tavanomaisesta lainsäädännöstä. Ehdotetun lain säännöksistä valtaosaa ei ole lainkaan tarkoitus soveltaa normaalioloissa, vaan ne otettaisiin käyttöön erillisellä käyttöönottomekanismilla vasta poikkeusoloissa. Tällöinkään lain lisätoimivaltuudet eivät tulisi kokonaisuudessaan tai sellaisenaan sovellettavaksi, vaan laki sisältäisi käytännössä laajan keinovalikoiman, josta aktivoitaisiin käyttöön vain tietyt, juuri kyseisen poikkeusolon hallinnan kannalta välttämättömäksi arvioidut toimivaltuudet.

Ennakollisesti on mahdotonta tietää, mitä toimivaltuuksia mahdollisessa kriisissä olisi välttämätöntä ottaa käyttöön, missä laajuudessa niitä otettaisiin käyttöön tai mihin tahoihin lain mukaisia toimenpiteitä olisi välttämätöntä kohdentaa. Lain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta voisi poikkeusoloissa ja osin niiden jälkeenkin aiheutua erittäin laajamittaisia taloudellisia, yhteiskunnallisia ja muita vaikutuksia, mutta niiden täsmällinen arviointi lain säätämisvaiheessa on siten tosiasiallisesti mahdotonta. Tässä jaksossa kuvattuja arvioita täydentäisi valtioneuvoston velvollisuus arvioida ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksia tilannekohtaisesti

käyttöönottoasetuksia antaessaan. Lain 23 §:ään ehdotetaan lisäksi nimenomaista säännöstä valtioneuvoston velvollisuudesta arvioida myös valmiuslain nojalla toteutettavien toimenpiteiden yhteisvaikutuksia poikkeusoloissa ja välittömästi niiden jälkeen.

Poikkeuksen edellä kuvatusta muodostaisivat ehdotetun lain varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset, joita on voimassa olevaa valmiuslakia vastaavalla tavalla tarkoitus soveltaa suoraan lain voimaantuloon perustuen, eli myös normaalioloissa. Välittömästi varautumisvelvollisuuteen kytkeytyviä vaikutuksia on siten mahdollista arvioida tarkemmin. Varautumisvelvollisuuden vaikutukset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti erittäin rajalliset lain käyttöönotosta mahdollisesti aiheutuviin vaikutuksiin verrattuna.

Jaksossa pyritään edellä kuvattu huomioon ottaen tuomaan kaikilta osin selvästi esiin se, miltä osin käsiteltävät vaikutukset johtuisivat välittömästi lain voimaantulosta ja miltä osin ne jäisivät riippuvaisiksi lain mukaisten lisätoimivaltuuksien mahdollisesta käyttöönotosta. Siltä osin, kun vaikutukset johtuisivat vasta lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta, mahdollisia vaikutuksia eri vaikutuslajeihin arvioidaan niiden vaikean ennakoitavuuden takia lähinnä yleisellä tasolla ja osin esimerkinomaisesti.

Ajantasaisen valmiuslainsäädännön vaikutukset yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen

Esityksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä poikkeusolojen hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Ajantasaisella, toimivalla ja kattavalla valmiuslainsäädännöllä voidaan arvioida osaltaan pystyttävän myös ennalta ehkäisemään turvallisuusuhkien syntymistä ja eskaloitumista. Esityksellä arvioidaan siten yleisesti olevan yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta parantava vaikutus.

Ajantasaisella ja toimivalla valmiuslainsäädännöllä on keskeinen merkitys yhteiskunnan lainsäädännöllisessä varautumisessa kriiseihin. Perustuslaissa (2 § 3 mom.) säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaate on voimassa myös poikkeusoloissa, joten niissä tarvittavista erityistoimivaltuuksista ja -järjestelyistä tulee säätää lailla. Koska poikkeusolot tyypillisesti kehittyvät nopeasti, ei akuutissa kriisitilanteessa aina ole mahdollista alkaa perusteellisesti valmistella uutta tilanteen hallinnan vaatimaan lainsäädäntöä. Tämän lisäksi lakien tehokas toimeenpano edellyttää aikaa perehtyä, harjoitella, ohjeistaa ja muutoin valmistautua niiden soveltamiseen. Näin ollen yhteiskunnan kriisinkestävyyden vuoksi on tärkeää huolehtia jo normaalioloissa siitä, että lainsäädäntö tarjoaa edellytykset tehdä oikea-aikaiset päätökset erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallitsemiseksi sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet tehtyjen päätösten toteuttamiseksi.

Valmiuslain tarkoituksena olisikin luoda valmiudet hallita kansakuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja, niiden aikana suojata väestöä ja turvata sen toimeentulo sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa, oikeusjärjestystä ja perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi lain tarkoituksena olisi poikkeusolojen aikana tukea valmiutta torjua valtakunnan alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia. Lain tarkoituksena olisi siis vähentää poikkeusolojen väestölle ja yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja, mitä voi pitää sen keskeisimpänä vaikutuksena. Tähän päämäärään pääsemiseksi lain nojalla tehtävällä jatkuvalla varautumisella sekä toimivaltuuksien soveltamisella poikkeusoloissa olisi kuitenkin myös kielteisiksi katsottavia vaikutuksia, kuten vaikutuksia ihmisten, yhteisöjen ja viranomaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Suomalaisessa kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Valmiuslain soveltamisessa kokonaisturvallisuuden toimintamalli ilmenisi ennen kaikkea varautumisessa. Ensinnäkin ehdotetun 6 §:n nojalla varautumisvelvollisia olisivat paitsi viranomaiset ja muut julkishallinnon toimijat, myös muut lailla julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustetut tai siihen lailla velvoitetut yhteisöt siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tämä tarkoittaisi yksityisiä eli joko elinkeinoelämän tai järjestökentän toimijoita. Toiseksi kokonaisturvallisuusmallin ytimeen kuuluva yhteistoiminta näkyisi myös varautumissuunnitelmaa ja -suunnittelua koskevassa ehdotetussa 8 §:ssä, jonka 3 momentin 3 kohdan mukaan varautumissuunnitelmaan olisi muun ohella sisällytettävä kuvaus tarpeellisista yhteydenpito- ja yhteistyötahoista. Varautumisvelvollisesta riippuen nämä yhteydenpito- ja yhteistyötahot voivat olla muita viranomaisia, yrityksiä, järjestöjä taikka neljännen sektorin toimijoita tai jopa yksittäisiä kansalaisia. Kolmanneksi kokonaisturvallisuuden malli ja sen keskiössä oleva yhteistoiminta näkyy varautumisen yhteensovittamista koskevassa ehdotetussa 9 §:ssä, jonka mukaan kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista toimialallaan tarvittavilta osin yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2025) kuvatun kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti varautuminen ulottuu kaikille toiminnan tasoille (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen taso) ja sisältää elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen toiminnan yhteensovittamisen julkisen sektorin toimenpiteiden kanssa. Neljänneksi valmiuslain voidaan katsoa ilmentävän kokonaisturvallisuusmallin mukaista ajatusta koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntämisestä poikkeusoloissa myös toimivaltuussääntelyyn mahdollistamien työvelvollisuuksien, otto-oikeuksien ja palveluiden suorittamisvelvollisuuksien kautta.

Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä sovellettaisiin vain laissa erikseen säädetyissä poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisella voisi olla merkittäviäkin inhimillisiä ja taloudellisia vaikutuksia. Näitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Valmiuslailla pyritään lieventämään kriisistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia

Ehdotettu valmiuslaki on tarkoitettu otettavaksi käyttöön vain erityisen vakavissa, poikkeuksellisissa ja kansakuntaa vakavasti vaarantavissa uhkaavissa kriiseissä. Sellaiset kriisit, joita varten ehdotettu valmiuslaki olisi olemassa, aiheuttaisivat käytännössä väistämättä itsessään erittäin mittavia kielteisiä vaikutuksia kansantalouteen, elinkeinoelämään ja ihmisiin. Ehdotetun valmiuslain keskeisenä tarkoituksena olisi nimenomaan vähentää ja hallita näitä kriisin kielteisiä vaikutuksia. Vaikka myös valmiuslain nojalla toteutetuista poikkeusolojen hallintatoimenpiteistä voisi aiheutua erittäin merkittäviäkin taloudellisia kustannuksia ja muita kielteisiä vaikutuksia, ne todennäköisesti jäisivät silti suhteellisen vähäisiksi verrattuna toimivaltuuksien käyttöön johtaneesta kriisiolosuhteesta jo itsessään aiheutuviin kielteisiin vaikutuksiin.

Lain soveltamisesta muun muassa valtiontaloudelle, yrityksille, kotitalouksille ja ympäristölle aiheutuvia mahdollisia kielteisiä vaikutuksia tuleekin siten arvioida suhteessa vaihtoehtoiseen asetelmaan, jossa poikkeusolojen hallintaa koskevat toimenpiteet jätettäisiin tekemättä. Toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista ohjattaisiin ehdotuksen mukaan yleisillä välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevilla periaatesäännöksillä, jotka myös osaltaan edellyttäisivät, että toimenpiteiden kielteiset vaikutukset jäävät kokonaisarvion perusteella vähäisemmiksi kuin toimimattomuuden taloudelliset tai yhteiskunnalliset kustannukset. Toimivaltuuksien soveltamisesta pistemäisesti vain esimerkiksi tiettyihin yrityksiin tai toimialoihin taikka tiettyyn väestönosaan aiheutuvia kustannuksia lisäksi tasoitettaisiin ehdotetun korvaussääntelyn nojalla.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Kotitalouksien asema

Välittömästi lain voimaantulosta ei aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia kotitalouksille. Laissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus koskisi ehdotuksen mukaan vain viranomaisia ja tiettyjä julkisia hallintotehtäviä hoitavia toimijoita. Lain mukaisista lisätoimivaltuuksista vaikutukset puolestaan aiheutuisivat vasta niiden mahdollisesta käyttöönotosta poikkeusoloissa.

Ehdotetun lain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta voisi aiheutua kotitalouksille sekä myönteisiä että kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että niin vakava yhteiskunnallinen kriisi, jonka johdosta valmiuslaki on välttämätöntä ottaa käyttöön, vaikuttaa jo itsessään merkittävällä tavalla kansantalouteen, valtiontalouteen, yritysten toimintaedellytyksiin, työllisyyteen, yleiseen taloudelliseen luottamukseen ja näiden kautta heikentävästi kotitalouksien taloudelliseen asemaan ja toimeentuloon. Vaikka vaikutusten mittakaava olisi riippuvainen kunkin kriisin luonteesta ja laajuudesta, valmiuslain käyttöönottoon johtava kriisi lähes väistämättä aiheuttaisi vähintään jonkin asteisen taloudellisen taantuman. Valmiuslain käyttöönoton keskeisin ja samalla pääasiallinen tavoiteltava vaikutus olisi kriisin hallitseminen ja sen kielteisten vaikutusten lieventäminen. Lähtökohtaisesti voidaan siten olettaa, että valmiuslain käyttöönotolla olisi laajassa mittakaavassa ja pidemmällä aikajänteellä arvioituna positiivisia vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan ja toimeentuloon verrattuna vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa poikkeusolojen hallintatoimenpiteet jätettäisiin tekemättä. Valmiuslain käyttöönoton myönteiset vaikutukset olisivat kuitenkin useimmiten jossain määrin välillisiä ja toteutuisivat vasta pidemmällä aikajänteellä. Käytännössä laajamittaisen kriisitilanteen hallinta on myös huomattavasti pelkkää valmiuslain käyttöönottoa laajempi kokonaisuus, johon vaikuttaa useita eri tekijöitä.

Useat ehdotetut lisätoimivaltuudet ovat tyypiltään ja toimintamekanismiltaan sellaisia, että niistä aiheutuisi myös välittömiä vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan ja toimeentuloon. Vaikutukset voisivat toimivaltuudesta riippuen olla joko kotitalouksien taloudellista asemaa parantavia tai heikentäviä. Yhtenä esimerkkinä kotitalouksien taloudellista asemaa välittömästi parantavasta toimivaltuudesta voidaan mainita ehdotettuun 91 §:ään sisältyvä mahdollisuus poikkeusoloissa säännöstellä kulutushyödykkeiden hintoja. Toisena esimerkkinä voidaan mainita ehdotetun lain 87 §:ssä tarkoitettu poikkeusolojen erityistuki, jolla olisi mahdollista turvata väestön välttämättömien perustarpeiden saatavuus tilanteessa, jossa tavanomaiset maksujärjestelmät olisivat laajamittaisesti poissa käytöstä. Mainittujen toimivaltuuksien tarkoituksena olisi nimenomaisesti turvata välttämättömyyshyödykkeiden saanti kotitalouksille.

Ehdotettu laki sisältäisi toisaalta myös toimivaltuussäännöksiä, jotka välittömästi tai välillisesti heikentäisivät ainakin osan kotitalouksista taloudellista asemaa. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita ehdotettuun 85 §:ään sisältyvät mahdollisuudet lykätä tai keskeyttää tiettyjen sosiaalietuuksien ja eläkkeiden maksaminen taikka tilapäisesti alentaa niiden määrää. Vaikka jokaisella olisi ehdotetun 86 §:n nojalla tällöinkin oikeus vähimmäistoimeentuloon, välttämättömään toimeentulotukeen tai poikkeusolojen erityistukeen, etuuksiin kohdistuvat leikkaukset ja muut toimenpiteet voisivat vaikuttaa erittäinkin merkittävällä tavalla niiden saajien taloudelliseen asemaan. Myös esimerkiksi erinäiset otto-oikeudet voisivat välittömästi kohdistua ihmisten omistamiin ajoneuvoihin ja muihin tavaroihin, mitä tosin osaltaan kompensoitaisiin lain 23 lukuun ehdotettujen korvaussäännösten kautta.

Useiden valmiuslain lisätoimivaltuuksien soveltamisella voisi lisäksi olla välillisiä, mutta silti suoraan toimivaltuuden soveltamiseen kytkeytyviä vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Tällaisesta vaikutuksesta olisi kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa liikkumista ja oleskelua koskeva rajoitus tosiasiallisesti estää osaa väestöstä kulkemasta töihin tai harjoittamaan muuten elinkeinoaan, mikä väistämättä varsinkin pitkittyneenä vaikuttaisi myös kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Vaikka ehdotetun lain mukaisilla säännöstelytoimenpiteillä voitaisiin

osaltaan turvata kotitalouksien taloudellista asemaa, myös niillä voisi tilanteesta riippuen olla päinvastainenkin vaikutus. Tällainen vaikutus syntyisi esimerkiksi siinä tilanteessa, että niukkuuden alaista hyödykettä joudutaan valmiuslain mukaisilla toimenpiteillä kohdentamaan tiettyihin kriittisiin viranomais- ja muihin vastaaviin toimintoihin, mikä entisestään lisäisi sen niukkuutta ja nostaisi hintoja kuluttajamarkkinoilla. Vaikka hintojen nousua osin pystyttäisiinkin hillitsemään hintasäännöstelyllä, kokonaisuudessaan säännöstely voisi tällaisessa tilanteessa myös tilapäisesti heikentää kotitalouksien taloudellista asemaa.

4.2.2.2 Yritykset

Välittömästi lain voimaantulosta ei aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia yrityksille. Laissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus koskisi ehdotuksen mukaan vain viranomaisia ja tiettyjä julkisia hallintotehtäviä hoitavia toimijoita. Lain mukaisista lisätoimivaltuuksista vaikutukset puolestaan aiheutuisivat vasta niiden mahdollisesta käyttöönotosta poikkeusoloissa.

Yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monelta osin samankaltaisia kuin edellä jaksossa 4.2.2.1 käsitellyt vaikutukset kotitalouksien asemaan. Myös elinkeinoelämän voidaan lähtökohtaisesti hyötyvän poikkeusolojen tehokkaasta hallinnasta ja näin niiden vaikutusten lieventämisestä. Samoin yritysten toimintaedellytysten ja taloudellisen aseman näkökulmasta voidaan siten lähtökohtaisesti olettaa, että valmiuslain käyttöönotolla olisi kokonaisuudessaan arvioiden positiivinen vaikutus verrattuna vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa poikkeusolojen hallintatoimenpiteet jätettäisiin tekemättä.

Useilla ehdotetun lain lisätoimivaltuuksilla kuitenkin myös välittömästi tai välillisesti heikennettäisiin tiettyjen yritysten taikka tietyllä toimialalla tai alueella toimivien yritysten taloudellista asemaa. Välittömiä vaikutuksia yritysten taloudelliseen asemaan voisi aiheutua muun muassa erilaisista säännöstelytoimenpiteistä, jotka voisivat merkittävälläkin tavalla rajoittaa esimerkiksi tietyn toimialan yritysten mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaansa. Vastaava vaikutus voisi olla myös esimerkiksi yrityksen liiketoiminnassaan käyttämään kalustoon kohdistetuilla otto-oikeuksilla. Laki sisältäisi myös useita sellaisia toimivaltuuksia, joiden nojalla yrityksiä voitaisiin velvoittaa suorittamaan tiettyjä palveluita taikka muuttamaan tai laajentamaan toimintaansa. Tällaisista lain nojalla asetettujen toimintavelvoitteiden toteuttamisesta voisi aiheutua niiden kohteena oleville yrityksille merkittäviä kustannuksia ja muita taloudellisia menetyksiä. Välittömiä kustannuksia voisi aiheutua esimerkiksi tuotannon uudelleen suuntaamisen edellyttämistä teknisistä järjestelyistä.

Useilla ehdotetun lain lisätoimivaltuuksilla olisi myös välillisiä vaikutuksia yritysten taloudelliseen asemaan. Tältäkin osin tyyppiesimerkkinä voidaan käyttää liikkumisen ja oleskelun rajoittamista koskevia toimivaltuuksia, jotka voisivat merkittävällä tavalla tilapäisesti vaikeuttaa yritysten liiketoimintaa tai jopa kokonaan estää sen. Välillisiä taloudellisia menetyksiä yrityksille voisi aiheutua myös muun muassa edellisessä kappaleessa kuvatuista toimintavelvoitteista, jotka niiden välittömien toteuttamiskustannusten lisäksi voisivat johtaa myös siihen, ettei toimintavelvoitteen kohteena oleva yritys välttämättä pysty samanaikaisesti täysimääräisesti harjoittamaan muuta, mahdollisesti kannattavampaa, liiketoimintaansa.

Edellä kuvattuja vaikutuksia osin lievennettäisiin ehdotetuilla korvaussäännöksillä, joita täydentäisi lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettävä valtioneuvoston velvollisuus seurata ja arvioida lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin vaikutusten lieventämiseksi tai hyvittämiseksi. Vaikka korvaussäännökset eivät useimmiten kattaisi kaikkia yrityksille poikkeusolojen toimenpiteistä aiheutuvia menetyksiä, niiden keskeisenä tarkoituksena olisi turvata sitä, etteivät poikkeusoloissa välttämättömien toimenpiteiden kustannukset jää kohtuuttomalla tavalla yksittäisten yritysten tai toimialojen kannettavaksi. Myös ehdotetut lisätoimivaltuuksien yleiset käyttöperiaatteet osaltaan turvaisivat sitä, ettei toimenpiteiden taloudellinen taakka muodostuisi kohtuuttomaksi yksittäisten yritysten kannalta.

Ehdotetun lain mukaiset suoraan yrityksiin kohdistetut toimenpiteet tyypillisesti asettuisivat sellaiseen tilanteeseen, jossa normaalit markkinamekanismit eivät riittäisi toteuttamaan jotain poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä tavoitetta. Toimenpiteillä tällöin valtiojohtoisesti ohjattaisiin yritysten liiketoimintaa tai muuten puututtaisiin markkinoiden vapaaseen toimintaa tavalla, joka usein väistämättä vaikuttaisi myös vapaaseen kilpailuun. Toimenpiteiden ja niiden vaikutusten kohdentuminen eri kokoisiin yrityksiin olisi täysin riippuvainen kunkin poikkeusolon tilanteesta ja olosuhteista, eikä sitä ole käytännössä mahdollista ennakollisesti arvioida. Yleisten lisätoimivaltuuksien käyttöä koskevien periaatteiden voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti nähdä turvaavan erityisesti pk-yritysten asemaa poikkeusoloissa. Periaatteet lähtökohtaisesti ohjaisivat kohdentamaan toimenpiteitä yrityksiin niiden tosiasiallisen kantokyvyn mukaisesti.

4.2.2.3 Julkinen talous

Valtionhallinto ja julkisyhteisöjen rahoitus

Varautuminen

Ehdotettu yleinen varautumisvelvollisuus koskisi kaikkia valtion viranomaisia ja sen asianmukainen toteuttaminen aiheuttaisi niille lähtökohtaisesti jonkinlaisia kustannuksia. Vaikka varautumista koskevaa sääntelyä ehdotetaan esityksessä täsmennettävän ja osin laajennettavan voimassa olevaan lakiin nähden, kyse ei kuitenkaan ole perusteiltaan uudesta velvoitteesta. Yleisestä varautumisvelvollisuudesta säädetään voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä.

Lain 2 luvussa säädettävä yleinen varautumisvelvollisuus käsittäisi muun muassa riskien arvioinnin ja hallinnan järjestämisen, valmiussuunnitelman laatimisen ja ylläpitämisen, poikkeusolojen toimintavalmiuden ylläpitämisen etukäteisvalmisteluin sekä tarvittaessa harjoituksin tai muilla toimenpiteillä sekä henkilöstön perehdyttämisen (7–8 §). Lisäksi varautumisvelvollisen olisi varmistuttava asianmukaisesta varautumisesta myös ulkoistus- ja ostopalvelutilanteissa (6 §). Poikkeusoloihin varautumisesta aiheutuu varautumisvelvollisille kustannuksia, jotka muodostuvat ennen kaikkea varautumista pää- tai sivutoimisesti tekevien henkilöstökustannuksista. Lisäksi kustannuksia syntyy harjoitustoiminnan järjestämisestä sekä henkilöstön perehdyttämisestä. Tämän lisäksi on huomioitava, että mikäli varautumisvelvollinen lisää varautumista koskevia ehtoja ostopalveluita koskeviin sopimuksiinsa, vaikuttavat nämä tyypillisesti hankittavan palvelun hintaan. Huomionarvoista on kuitenkin se, ettei ostopalvelujen hyödyntäminen voimassa olevankaan oikeustilan mukaan vapauta viranomaista varautumisvelvollisuudesta. Tältäkään osin lakiin ehdotettu nimenomainen säännös ei siten sisältäisi varsinaisesti uutta velvoitetta, vaan viranomaisen on jo nykyään varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa niissäkin tilanteissa, joissa se osin perustaa tehtävän hoitamisen ostopalvelujen varaan.

Varautumissääntelyä ehdotetaan lisäksi kehitettävän lisäämällä lakiin nimenomainen maininta siitä, että varautumisvelvollisen tulisi varautua myös lain III osassa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Varsinaisen varautumissääntelyn lisäksi, varautumisen viranomaiskohtaiseen sisältöön vaikuttaisi siten merkittävällä tavalla lain toimivaltuusosan kehittäminen. Joillekin viranomaisille ehdotetut uudet tai muutetut toimivaltuudet voisivat tarkoittaa poikkeusoloissa mahdollisia uusia tehtäviä, joiden hoitamiseen niiden olisi varauduttava. Toimivaltuuksien täytäntöönpanoon varautumista käsitellään tarkemmin jäljempänä viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.4.3.

Varautumiseen ei ole lähtökohtaisesti osoitettu viranomaisille erillisiä määrärahoja, vaan varautumisen on katsottu olevan kiinteä osa niiden yleisillä toimintamenoilla katettavaa perustoimintaa. Vaikka varautumista koskevaa valmiuslain sääntelyä ehdotetaan esityksessä täsmennettävän merkittävästi nykytilaan verrattuna, muutoksilla ei luotaisi niille perustavanlaatuisesti uusia tehtäviä, eikä niiden voida katsoa aiheuttavan viranomaisille sellaisia kustannuspaineita, joita

ei voitaisi jatkossakin kattaa niiden toimintamenojen puitteissa. Esityksen valmistelun yhteydessä ei ole myöskään noussut esiin välittömiä tarpeita osoittaa erillisiä määrärahoja minkään yksittäisen lisätoimivaltuuden soveltamiseen varautumiseen. Esityksellä ei siten arvioida olevan normaalioloissa välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Varautumisen rahoitukseen voidaan katsoa kohdistuvan yleisiä korotuspaineita Suomen ja Euroopan yleisen turvallisuustilanteen muuttumisen johdosta. Tältä osin kyse ei kuitenkaan ole tähän esitykseen sisältyvistä säännösehdotuksista johtuvista vaikutuksista.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönotto

Poikkeusolojen toteamiseen johtavasta kriisistä itsessään voidaan edellä kuvatulla tavalla olettaa aiheutuvan mittavia haasteita julkiselle taloudelle, joita valmiuslain mukaisilla hallintatoimenpiteillä osaltaan voidaan pyrkiä lieventämään. Lähtökohtaisesti tehokkailla ja oikea-aikaisilla toimenpiteillä kriisin hallitsemiseksi voidaan olettaa pystyttävän myös nopeuttamaan ja helpottamaan kriisistä toipumista ja näin vahvistamaan julkista taloutta verrattuna vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa poikkeusolojen hallintaa koskevat toimenpiteet jätetään tekemättä. Lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta voi kuitenkin aiheutua myös välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Vaikutukset voivat olla joko julkista taloutta vahvistavia tai kustannuksia lisääviä.

Välittömiä julkista taloutta vahvistavia vaikutuksia olisi lähtökohtaisesti sellaisilla toimivaltuuksilla, joiden käyttötarkoituksena on valtion maksuvalmiuden turvaaminen. Esimerkiksi ehdotetun 85 §:n mukaiset sosiaaliturvaan ja eläkkeisiin kohdistuvat tilapäiset leikkaukset vahvistaisivat välittömästi valtion välitöntä maksukykyä poikkeusoloissa. Samanlainen vaikutus olisi myös muun muassa ehdotetun 39 §:n mukaisella mahdollisuudella siirtää valtion menojen maksatusta.

Poikkeusolojen erityistukea koskeva 87 §:n mukainen toimivaltuus olisi ehdotetun lain ainoa lisätoimivaltuus, jossa olisi kyse välittömästä väestön taloudellisesta tukemisesta valtion varoista. Tuen käyttöönotto voisi tilapäisesti lisätä valtion menoja merkittävällä tavalla. Esimerkinomaisesti voidaan laskea, että jos tukea maksettaisiin koko väestölle yhden kuukauden ajan, tuen kokonaismääräksi muodostuisi noin 1,3 miljardia euroa. Tuki toisaalta pääsääntöisesti perittäisiin toimivaltuuden soveltamisen jälkeen takaisin, minkä johdosta mainitussa hypoteettisessa skenaariossa toimivaltuuden soveltamisesta johtuviksi valtion takaisinperinnän jälkeisiksi kokonaiskustannuksiksi jäisi arviolta noin 80 miljoonaa euroa.

Usean ehdotetun lain mukaisen lisätoimivaltuuden toimeenpano ja valvonta edellyttäisi viranomaisille sellaisia poikkeuksellisia resursseja, jotka voisivat tilapäisesti edellyttää niille lisärahoitusta. Esimerkiksi Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai poliisin määrärahoihin voi poikkeusoloissa kohdistua kriisin luonteesta riippuen merkittäviäkin lisäystarpeita. Merkittäviä ja välittömiä lisäresurssitarpeita voisi kuitenkin aiheutua myös muille kuin varsinaisille turvallisuusviranomaisille siltä osin, kun niille asetetaan laissa toimivaltuuksien täytäntöönpanoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Kaikkien ehdotetun lain nojalla maksettavien korvausten suorittamisesta vastaisi lain 160 §:n nojalla Valtiokonttori, jonka tehtävät voisivat myös tätä kautta poikkeusoloissa ja osin myös niiden jälkeen lisääntyä.

Siltä osin, kun viranomaisten materiaalisia resurssitarpeita jouduttaisiin täyttämään ehdotetun lain mukaisten otto-oikeuksien kautta, lisäkustannukset aiheutuisivat omaisuuden omistajille tai haltijoille suoritettavista korvauksista. Valtion korvausvastuiden vaikutus julkiseen talouteen olisi täysin riippuvainen kriisin luonteesta, mittakaavasta ja käytetyistä toimenpiteistä. Esimerkiksi koronapandemian aikaisissa poikkeusoloissa voimassa olevan valmiuslain korvaussäännökset eivät tulleet lainkaan sovellettaviksi. Laajoissa sotilaallisissa poikkeusoloissa korvausvastuut voisivat puolestaan muodostua mittaviksikin. Lähtökohtaisesti voidaan silti olettaa, että valmiuslakiin perustuvien korvausvastuiden vaikutus julkiseen talouteen olisi enimmilläänkin melko pieni suhteessa kriisin kokonaisvaikutuksiin.

Valtion talousarvio ja määrärahojen kohdentaminen poikkeusoloissa

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa valtiovarainministeriön vastuulla on strateginen tehtävä nro. 27: Taloudellisten voimavarojen hankkiminen ja kohdentaminen. Tehtävän tavoitteena ja päämääränä on varmistaa julkisen sektorin toimintakyvyn edellyttämien taloudellisten resurssien saatavuus ja julkisen talouden rahoituksen turvaaminen. Tavoitteena on varmistaa mm. taloudellisten voimavarojen uudelleenkohdennus sekä talouden toiminta-, taloussuunnittelu- ja talousarvioprosessien toiminta. Talousarvioprosessin toiminnan varmistaminen on välttämätön edellytys sille, että yhteiskunnan resursseja kyetään kohdentamaan osana poliittista päätöksentekoa kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla.

Lähtökohtana on poikkeusoloissakin toimiminen normaalien talousarviomenettelyiden mukaisesti, ja tarvittavien lisäresurssien kattamisessa voidaan hyödyntää lisätalousarviovarausta. Ehdotetun lain 38 § sisältäisi lisäksi säännökset lisätalousarvion välittömästä soveltamisesta poikkeusoloissa. Taloudellisten voimavarojen hankkimiseen ja kohdentamiseen liittyvä poliittinen päätöksenteko tapahtuu osana talousarvion laadintaprosessia, jonka yhteydessä käytettävissä olevat resurssit kohdennetaan kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Kriisitilanteessa määrärahoja joudutaan priorisoimaan erittäinkin nopeasti, jotta voidaan varmistaa valtion toimintakyky kriittisten tehtävien osalta. Tämä edellyttää yhteistyötä kaikkien hallinnonalojen kanssa osana talousarvioiden laadintaa.

Lähtökohtaisesti talousarviot valmistellaan siten poikkeusoloissakin voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla noudattaen normaaleja menettelyjä ja rakenteita. Talousarviolainsäädäntö mahdollistaa määräysten antamisen talousarvioehdotusten laadinnasta ja määrärahoista. Määräyksillä voidaan tarvittaessa antaa teknisiä helpotuksia valmisteltavien talousarvioesitysten yksityiskohtaisuudesta, esimerkiksi selvitysosien tiivistämisestä. Lisäksi valtiovarainministeriö voi tarvittaessa arvioida ja valmistella muutosehdotuksia koskien valtion talousarviosta annettua asetusta.

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat jo voimassa olevan valmiuslain nojalla yleisen varautumisvelvollisuuden piirissä. Lähtökohtaisesti varautumisvelvollisuutta koskevien ehdotusten vaikutukset kuntiin siten vastaisivat edellä käsiteltyjä vaikutuksia valtion viranomaisiin. Myös kunnille ja hyvinvointialueille voi kuitenkin aiheutua toimivaltuuksien täytäntöönpanosta sellaisia tehtäviä, joihin ne tarvitsevat poikkeusoloissa lisärahoitusta ja joihin niiden on toisaalta jo normaalioloissa varauduttava.

Monien kunnille ehdotettujen toimivaltuuksien täysimääräinen käyttöönotto, kuten ostokiintiöiden hallinnointi, työvelvollisten työmääräysten antaminen ja asuntokannan säännöstely, voisi aiheuttaa kunnille merkittävääkin lisätyötä ja -kustannuksia sekä henkilöstön koulutus- ja lisätarvetta tilanteessa, jossa kuntien kyky suoriutua tehtävistään olisi poikkeusolojen vuoksi jo ennestään vaarantunut. Lisäksi kunnan toimintaan voi aiheutua vaikutuksia sellaisten valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta, joista aiheutuvat rajoitukset tai muut toimenpiteet kohdistuvat myös kunnan toimintaan. Esimerkiksi koulutuksen tai varhaiskasvatuksen keskeyttäminen tai siirtäminen toisen kunnan alueelle ja vastuulle vaikuttaisivat merkittävästi kuntien ja kuntayhtymien talouteen ja toimintaan. Tällaisia kuntien kannalta merkityksellisiä vaikutuksia voi seurata myös esimerkiksi tilapäisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuuteen, sähkön toimituksen keskeyttämiseen, polttoaineen markkinoille saattamisen ohjaamiseen sekä vesi- ja jätehuollon turvaamiseen liittyvien toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Julkisia hallintotehtäviä hoitavat yhteisöt

Varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan uudistuksessa laajennettavaksi koskemaan myös julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustettuja tai siihen lailla velvoitettuja yhteisöjä siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen varautuminen ja siitä aiheutuvat kustannukset koskisivat voimassa olevaan lakiin verrattuna vähäisessä määrin laajempaa joukkoa. Käytännössä muutos olisi kuitenkin vaikutuksiltaan suhteellisen vähäinen johtuen siitä, että valtaosaa laajennuksen piirissä olevista yhteisöistä koskee jo varautumisvelvollisuus erillislainsäädännön nojalla. Toisaalta tehtävä olisi kuitenkin joillekin uusi, kuten esimerkiksi paliskunnalle ja kalatalousalueille. Varautumistoimet voitaisiin kuitenkin aina suhteuttaa varautumisvelvollisen toiminnan mittakaavaan ja siinä tunnistettuihin riskeihin. Siltä osin, kun uudistuksesta kuitenkin aiheutuisi välittömiä kustannuspaineita julkista hallintotehtävää hoitaville yhteisöille, niillä olisi erityissäännösten nojalla mahdollisuus hakea varautumiseen rahoitusta huoltovarmuusrahastosta.

Kansantalous

Poikkeusolojen toteamiseen johtavalla kriisillä olisi käytännössä väistämättä mittavia kansantaloudellisia vaikutuksia. Tilanteesta ja siihen soveltuvasta poikkeusoloperusteesta riippumatta voidaan olettaa, että kriisin mittakaava on sellainen, että se itsessään aiheuttaa kansantalouteen vähintään jonkinasteisen taantuman ja pahimmillaan jopa laajamittaisen laman. Käytännössä poikkeusolojen toteamiseen johtavat kriisit olisivat lähes poikkeuksetta tavalla tai toisella rajat ylittäviä, minkä vuoksi niiden vaikutukset heijastuisivat laajemminkin vähintään Euroopan taloustilanteeseen.

Poikkeusolojen tehokkaiden ja oikea-aikaisten hallintatoimenpiteiden tarkoituksena on osaltaan hallita kriisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia. Lähtökohtaisesti voidaan siten olettaa, että valmiuslain käyttöönoton vaikutukset kansantalouteen olisivat ensisijaisesti myönteisiä verrattuna vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa poikkeusolojen hallintaa koskevat toimenpiteet jätettäisiin tekemättä. Poikkeusolojen toteamisella voi toisaalta olla myös signaalivaikutuksia, jotka heijastuvat sekä markkinoihin että kuluttajien luottamukseen ja toimintaan markkinoilla. Lähtökohtaisesti on kuitenkin syytä olettaa, että poikkeusolojen toteamisesta aiheutuvat kuvatun kaltaiset negatiiviset vaikutukset jäisivät vähäisiksi suhteessa kriisistä itsestään aiheutuviin vastaaviin vaikutuksiin.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Välittömästi lain voimaantulosta ei arvioida aiheutuvan vaikutuksia ympäristöön, vaan mahdolliset ympäristövaikutukset aiheutuisivat lähtökohtaisesti vasta lain lisätoimivaltuuksien mahdollisen käyttöönoton kautta. Siltä osin, jos varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentäminen tosiasiallisesti johtaa nykyistä parempaan varautumisen tasoon, tämän voidaan kuitenkin jossain määrin ennaltaehkäisevän myös ympäristölle haitallisten tapahtumien syntymistä ja riskiä. Jossain määrin varautumisen tasoon ja kohdentumiseen voisi olla tältä osin vaikutusta sillä, että ehdotuksen mukaan luonnononnettomuudet mainittaisiin uudessa laissa nimenomaisena poikkeusoloperusteena poikkeusolojen edellytyksiä koskevassa 11 §:ssä.

Tiettyjen ehdotetun lain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotolla voisi olla vaikutuksia ympäristöön. Erityisesti puun ja turpeen luovutusvelvollisuutta koskevalla toimivaltuudella sekä tietyillä energiantuotantoon kohdistuvilla toimivaltuuksilla voisi laajamittaisesti käyttöönotettuna olla kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutoksen torjuntaan. Asumiseen liittyvät toimivaltuudet voisivat puolestaan niiden käytön laajuudesta ja kohdentumisesta riippuen vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Vesi- ja jätehuoltoon liittyvillä toimivaltuuksilla voisi olla sekä ihmisten terveyteen liittyviä positiivisia että ympäristön pilaantumisena ilmeneviä kielteisiä vaikutuksia. Vastaavasti kuin muidenkin vaikutuslajien osalta, lain lisätoimivaltuuksien mahdollisesta käyttöönotosta aiheutuvien ympäristövaikutusten ennakollinen arviointi

on kuitenkin erittäin vaikeaa ja täsmällisempi arviointi on siten välttämätöntä tehdä vasta käyttöönoton yhteydessä.

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen normaalioloissa. Lain lisätoimivaltuuksien mahdollisesta soveltamisesta poikkeusoloissa aiheutuisi sen sijaan väistämättä sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Negatiivisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten minimoimisen kannalta keskeistä on viranomaisten toimintaa poikkeusoloissa ohjaava normaalisuusperiaate, jonka mukaan poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia voidaan soveltaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa normaaliolojen lainsäädäntöön perustuvin viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tällöin perus- ja ihmisoikeuksiin puututtaisiin poikkeusoloissa normaalioloihin verrattuna vain siinä määrin, kuin se on välttämätöntä.

Poikkeusolojen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen saatiin kokemusta koronapandemian aikana. Valmiuslain toimivaltuuksien ja rajoitustoimenpiteiden käyttöönotolla oli ennakoimattomia negatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, joihin muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota vuosikertomuksissaan ja ratkaisuissaan (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021). Sekä koronan aikana että pandemian jälkeen julkaistuissa selvityksissä ja tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka pandemian aikaiset rajoitukset ja ohjeistukset kohdistuivat ennen kaikkea jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksiin ja aiheuttivat kumulatiivisia vaikutuksia tietyille henkilöryhmille.

Ehdotetun lain 1 §:n mukaan yhtenä valmiuslain tarkoituksena on ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia poikkeusoloissa. Lisäksi 4 §:n mukaan lakia sovellettaessa olisi noudatettava Suomen kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien ihmisoikeusvelvoitteet. Lisätoimivaltuuksien käyttöönotolla tähdätään siten myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeusoloissa siitä huolimatta, että poikkeusolot merkitsevät väistämättä perusoikeuksien jonkinasteista rajoittamista tai niistä poikkeamista. Poikkeusolojen julistamiseen vaikuttavat tekijät kuten aseellinen hyökkäys tai pandemia kuitenkin jo itsessään vaarantaisivat ihmisten oikeuksien toteutumisen, ja ilman poikkeusolojen toteamista ja välttämättömien lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voisi heikentyä merkittävästi kriisioloissa. Valmiuslain nojalla toteutetuista toimenpiteistä aiheutuvia perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia tulee siten arvioida suhteessa toimimattomuuden mahdollisiin vaikutuksiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Lakiehdotukseen sisältyvä varautumista koskeva sääntely tukee häiriötilanteiden hallintaa normaaliolojen toimivaltuuksin ja näin ollen ehkäisee myös tarvetta puuttua perus- ja ihmisoikeuksiin poikkeusoloissa. Varautumisella voidaan lisäksi ennakolta varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien, toteutuminen otettaessa käyttöön lisätoimivaltuuksia poikkeusolojen aikana sekä hillitä ja minimoida ennakoimattomia vaikutuksia lisätoimivaltuuksien soveltamisessa.

Lain mukaiset lisätoimivaltuudet vaikuttaisivat käyttöön otettaessa poikkeuksetta heikentävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Poikkeusoloissa yhden oikeuden turvaaminen voi rajoittaa muiden oikeuksien toteutumista. Lisätoimivaltuuksilla rajoitettaisiin muun muassa oikeutta työhön ja elinkeinovapautta, omaisuudensuojaa, henkilökohtaista vapautta, liikkumisvapautta, kokoontumisvapautta, yksityiselämän suojaa sekä oikeutta sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Rajoitusten perusteen on kuitenkin poikkeusolojen negatiivisten vaikutusten minimoiminen muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, joista poikkeusoloissa

kriittisimpiä ovat muun muassa oikeus elämään, oikeus terveyteen, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä yhdenvertaisuus.

Valmiuslain soveltamisessa olisi siten useimmiten kyse punnintatilanteesta, jossa mahdollisimman rajatulla ja oikeasuhtaisella perusoikeuksiin puuttumisella pyritään turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen laajemmin. Samoin toimenpiteet voivat vaikuttaa eri ihmisryhmien oikeuksiin eri tavoin. Punninta-asetelmassa voi olla kyse esimerkiksi perustuslain 18 §:ssä turvattuun sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajien elinkeinovapauteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä sekä perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisesta, jotta perustuslain 19 §:ssä tarkoitetut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan poikkeusoloissa turvata väestölle. Käytännön tasolla näiden toimien negatiiviset vaikutukset elinkeinonharjoittajien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten oikeuksiin olisivat kuitenkin lyhytaikaisia, ja toimet olisivat välttämättömiä laajemman väestön ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien ihmisarvoisen elämän sekä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi.

Perus- ja ihmisoikeuksia olisi toisaalta mahdollista valmiuslain nojalla rajoittaa muillakin kuin välittömästi perusoikeuksien turvaamiseen liittyvillä perusteilla. Lisätoimivaltuuksilla turvattaisiin muun muassa valtion taloutta, kriittisten toimintojen ja palveluiden jatkuvuutta, tiedonkulkua sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta, jotka turvaavat viranomaisten toimintakykyä poikkeusoloissa ja joilla on siten vähintäänkin välillisesti vaikutusta myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteutumiseen.

Ehdotetun lain 23 § velvoittaa valtioneuvostoa arvioimaan ja seuraamaan lisätoimivaltuuksien nojalla toteuttavista toimenpiteistä aiheutuvia vaikutuksia poikkeusolojen aikana ja välittömästi niiden jälkeen, mukaan lukien vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Säännöksellä pyrittäisiin muun ohella varmistamaan, että poikkeusolojen ja lisätoimivaltuuksien käyttöönoton ennakoimattomat negatiiviset käytännön vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä eri lisätoimivaltuuksien mahdolliset odottamattomat yhteisvaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin havaittaisiin varhaisessa vaiheessa. Valtioneuvostolla olisi myös velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin negatiivisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lieventämiseksi tai hyvittämiseksi.

Ehdotetun lain säännöksiin liittyvien perusoikeusrajoitusten ja poikkeusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta käsitellään yksityiskohtaisemmin jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin käsitellään tarkemmin esityksen jaksossa 12.

4.2.4.2 Vaikutukset ihmisryhmiin ja sukupuolten tasa-arvoon

Ehdotetulla lailla ei olisi normaalioloissa erilaisia vaikutuksia eri ihmisryhmiin tai sukupuolten tasa-arvoon. Myöskään valmiuslain lisätoimivaltuudet eivät pääosin mahdollistaisi eri ihmisryhmien kohtelemista eri tavoin, turvaten siten yhdenvertaisuuden toteutumisen poikkeusoloissa.

Poikkeusolojen aikana käyttöön otettavat lisätoimivaltuudet olisivat lähtökohtaisesti vaikutuksiltaan sukupuolineutraaleja. Kuitenkin esimerkiksi palvelussuhteen ehtoja ja työvelvollisuutta koskevat 7 ja 8 luvun säännökset voisivat tosiasiallisesti kohdistua eri sukupuoliin eri tavoin, sillä Suomen työmarkkinat ovat jakautuneet voimakkaasti sukupuolen mukaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla työskentelevistä noin 85 % on naisia ja rakennusalalla työskentelevistä noin 91 % on miehiä. Vaikutukset kohdentuisivat kuitenkin nimenomaan ammattiryhmäperusteisesti, eikä välillisiä vaikutuksia eri sukupuoliin olisi mahdollista työelämän jakautumisen vuoksi ehkäistä.

Lakiin ehdotetut lisätoimivaltuuksien soveltamista ohjaavat yleiset säännökset osaltaan suojaisivat muun muassa toimivaltuuksien yhdenvertaista täytäntöönpanoa sekä haavoittavassa asemassa olevien ihmisten kuten lasten, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden oikeuksia poikkeusoloissa. Myös esimerkiksi varautumisvelvollisuutta ja poikkeusolojen viestintää ja koskevat säännökset pyrkivät varmistamaan eri ryhmien oikeuksien toteutumisen, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ja eri kieliryhmät. Jotta haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet poikkeusoloissa pystytään asianmukaisesti ja myös tosiasiallisesti turvaamaan, heidät tulee ottaa huomioon jo valmiussuunnitelmia laadittaessa ja muuten poikkeusoloihin varauduttaessa.

Lisätoimivaltuuksilla pyritään edellä todetun mukaisesti turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös poikkeusoloissa. Useiden lisätoimivaltuuksien soveltamisen tarkoituksena olisi nimenomaisesti välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten lapsille, vammaisille henkilöille ja ikääntyneille. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla heidän tarvitsemiensa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömien palveluiden ja tuen turvaaminen on erityisen kriittistä poikkeusolojen aikana.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 11 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit. Lapsen oikeuksien kannalta keskeistä on turvata lapsen edun toteutuminen myös poikkeusoloissa. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Ehdotetun lain tarkoituksena on Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti hillitä poikkeusolojen negatiivisia vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin sekä huomioida lapsen etu poikkeusoloissa.

Työvelvollisuutta koskevat 8 luvun säännökset ottavat huomioon henkilöiden vammaisuuden sekä lasten ja muiden läheisten hoitovastuun. Ehdotetun lain mukaan työmääräys voitaisiin antaa vain sellaiseen työhön, jota työvelvollinen pystyy kohtuudella tekemään ottaen huomioon hänen ikänsä, terveydentilansa, mahdollinen vammaisuutensa, perhesuhteensa, koulutuksensa, aikaisempi työkokemuksensa sekä tehtäväksi määrättävän työn luonne. Lisäksi alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle taikka jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan muun henkilön hoitovastuussa olevalle ei saisi lähtökohtaisesti antaa työmääräystä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Lasten lisäksi myös aikuinen henkilö voi olla erityisen hoidon tai huolenpidon tarpeessa terveydentilansa tai toimintakykynsä heikentymisen tai vammaisuuden vuoksi.

Ehdotetun 10 luvun väestön siirtämistä koskevissa säännöksissä huomioitaisiin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet. Poikkeusolojen vuoksi siirtyneen väestön majoitusta järjestettäessä tulisi ottaa erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat, kuten vammaiset henkilöt, sosiaali- ja terveydenhoidon yksiköissä olevat asiakkaat ja potilaat, sekä asunnottomat (64 §). Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuudella pyritään puolestaan turvaamaan erityisesti erityistä tukea tarvitsevien henkilöryhmien majoitus, muonitus ja muu huolto ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämätön toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi (65 §). Palveluiden järjestämistä siirtymään joutuneelle väestölle koskevat säännökset pyrkisivät turvamaan jokaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (86 §).

Ehdotettuun 15 lukuun sisältyvien asumisen järjestämistä koskevien säännösten mukaan järjestettäessä vuokra-asuntoja ilman asuntoa jääneelle väestölle, vuokrattavat huoneistot tulee osoittaa ensisijaisesti sellaiselle asunnontarvitsijalle, jonka asunnontarve on suurin huomioiden hakijan ja hänen perheensä henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydelliset syyt.

Ehdotetun 12 luvun säännökset väestön välttämättömän toimeentulon turvaamisesta ja sosiaaliturvan muutoksista vaikuttaisivat myös erityisryhmien saamiin etuuksiin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden toimeentulo on usein heikon työmarkkina-aseman vuoksi riippuvainen etuuksista. Etuuksien maksamisen lykkääminen ja määrän väheneminen voisivat vaikuttaa negatiivisesti myös erityisesti vähävaraisten lapsiperheiden taloudelliseen asemaan. Lisätoimivaltuuksien tarkoituksena olisi kuitenkin edunsaajien välttämättömän toimeentulon turvaaminen mahdollistamalla käytettävissä olevien varojen jakaminen rajoitetusti siten, että ne riittävät etuuksien maksamiseen pidemmälläkin ajanjaksolla.

Ehdotetun 14 luvun säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaamisesta ovat erityisen merkityksellisiä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten, vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden sekä pitkäaikaissairaiden näkökulmasta. Luvun lisätoimivaltuudet tähtäisivät sosiaali- ja terveyspalveluiden toiminnan ja kantokyvyn varmistamiseen, mukaan lukien erityisryhmien palvelut, sekä lääkehuollon ja terveydenhuollon tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamiseen. Säännökset mahdollistaisivat toisaalta kiireettömien sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien kohdentamisen poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömimpiin palveluihin, millä voisi olla vaikutusta muun muassa vammaisten henkilöiden normaaliolojen palveluiden toteutumiseen. Tarkoituksena olisi kuitenkin kohdentaa palvelun-tuotantoon käytetyt resurssit kiireellisempiin ja väestön turvallisuuden ja perusoikeuksien kannalta välttämättömämpien palvelujen järjestämiseen ja organisointiin. Poikkeuksia voitaisiin kuitenkin soveltaa vain, jos poikkeaminen ei vaarantaisi potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Opetustoimintaa ja kasvatuksen järjestämistä koskevat säännökset vaikuttaisivat ensisijaisesti lapsiin ja nuoriin. Lakiin lisättävä mahdollisuus etäopetukseen siirtymisestä vaikuttaisi merkittävällä tavalla kouluikäisten lasten jokapäiväiseen elämään. Koronapandemian aikaisen etäopetuksen negatiivisista vaikutuksista lapsiin ja nuoriin on saatu tutkimusnäyttöä pandemian jälkeen. Etäopetuksen mahdollistamisen tarkoituksena on turvata opetuksen jatkuvuus ja lasten ja nuorten sivistykselliset oikeudet sekä suojata opiskelijoiden ja opetushenkilöstön henkeä ja terveyttä. Lisätoimivaltuus voitaisiin ottaa käyttöön vain, jos se on väestön siirtämisen, oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi tai ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran vuoksi välttämätöntä. Varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen ei esitetä mahdollisuutta siirtyä etäopetukseen, koska lasten nuoresta iästä johtuen siitä ei katsota olevan hyötyä heidän kehitykselleen.

Laki sisältäisi myös eräitä toimivaltuussäännöksiä, joita voitaisiin kohdistaa ikäperusteisesti. Tällaisia ovat erityisesti työvelvollisuutta koskevat 8 luvun säännökset, jotka kohdistuisivat työikäiseen väestöön. Työvelvollisuus ei ulottuisi lapsiin tai ikääntyneisiin.

4.2.4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Varautuminen tehtävien mahdollisimman hyvään hoitamiseen kaikissa olosuhteissa

Yleistä varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset velvoittavat kaikkia viranomaisia jo normaalioloissa ja niiden olisi siksi otettava sääntelyyn ehdotetut muutokset huomioon varautumistoiminnassaan. Koska voimassa oleva yleistä varautumisvelvollisuutta koskeva säännös on sisällöltään erittäin väljä, varautumisen taso ja siihen liittyvät toimintatavat voivat tällä hetkellä vaihdella paljonkin eri viranomaisten välillä. Käytännössä varautumisvelvollisuuteen kohdistuvien säännösmuutosten vaikutuksetkin siten riippuisivat pitkälti siitä, missä määrin kunkin viranomaisen varautuminen jo nykyään täyttää myös ehdotetun uuden lain mukaiset vaatimukset.

Ehdotettu sääntely on pyritty laatimaan siten, että se vastaisi keskeisiltä osin nykyiselle varautumiskäytännölle ominaisia elementtejä. Siten useiden viranomaisten varautuminen tosiasiallisesti jo nykyään täyttää myös uuden lain mukaiset vaatimukset. Velvollisuuden täsmentämisen yhtenä tarkoituksena on nimenomaan systematisoida varautumista säätämällä nykyistä tarkemmin sen perussisällöstä ja tietynlaisesta varautumisen vähimmäistasosta. Siltä osin, kun varautumisvelvollisten olisi muutosten vuoksi tarpeen kehittää toimintaansa, kyse olisi tyypillisesti esimerkiksi valmiussuunnitelmien päivittämisestä, riskienhallinnan kehittämisestä ja henkilöstön kouluttamisesta.

Varautuminen valmiuslain täytäntöönpanoon

Lain toimivaltuusosaan sisältyvistä uusista tai muutettavista toimivaltuuksista voisi aiheutua viranomaisille uusia toimivaltuuksien täytäntöönpanoa tai valvontaa koskevia tehtäviä, joiden hoitamiseen niiden olisi varauduttava jo normaalioloissa. Toimivaltuuksien täytäntöönpanoa tai valvontaa koskevia tehtäviä säädettäisiin ehdotetussa laissa seuraaville viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville:

- Työvoimaviranomaiset,
- sisäministeriön ja hyvinvointialueen pelastusviranomaiset,
- Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus,
- Liikenne- ja viestintävirasto,
- Väylävirasto
- poliisi,
- Rajavartiolaitos,
- Maahanmuuttovirasto,
- elinvoimakeskukset,
- Suomen metsäkeskus,
- Puolustusvoimat,
- Kansaneläkelaitos,
- Keva,
- Eläketurvakeskus,
- Liikennevakuutuskeskus,
- Potilasvakuutuskeskus
- Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta,
- Tapaturmavakuutuskeskus ja sen yhteydessä toimiva tapaturma-asiain korvauslautakunta
- Työllisyysrahasto),
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus,
- Lupa- ja valvontavirasto,
- Digi- ja väestötietovirasto,
- Suomen Pankki,
- Finanssivalvonta,
- Rahoitusvakausvirasto,
- Energiavirasto,
- Huoltovarmuuskeskus,
- Tulli
- järjestelmävastaava kantaverkonhaltija (Fingrid Oyj)
- järjestelmävastaava siirtoverkonhaltija (Gasgrid Finland Oy)
- sähköverkonhaltijat,
- sähköverkon mittausalueen tasevastaavat, sekä
- työsuojeluviranomaiset.

Lisäksi useissa toimivaltuuksissa annettaisiin toimivaltuuksien täytäntöönpanoa tai valvontaa koskevia tehtäviä ministeriöille, kunnille tai tietyille kuntien viranomaisille sekä hyvinvointialueille. Hyvinvointialueilla ei ole voimassa olevan valmiuslain nojalla lisätoimivaltuuksien

täytäntöönpanoa tai valvontaa koskevia tehtäviä, eli niiden osalta tehtävät olisivat kokonaan uusia. Se, minkä laajuista ja sisältöistä varautumista kunkin toimivaltuuden täytäntöönpano vaatii, riippuisi merkittävästi toimivaltuuden luonteesta ja toimintamekanismista. Useilla edellä mainituilla viranomaisilla olisi täytäntöönpanoa koskevia tehtäviä useamman kuin yhden lisätoimivaltuuden osalta. Joidenkin toimivaltuuksien osalta varautumista niiden täytäntöönpanoon olisi välttämätöntä tehdä myös viranomaisten välisenä yhteistyönä. Tällaisesta asetelmasta on kyse ainakin tilanteessa, jossa samalla toimivaltuudella olisi useampi täytäntöönpaneva viranomainen sekä esimerkiksi siltä osin, kun samaan omaisuuteen voisi kohdistua poikkeusoloissa useiden viranomaisten otto-oikeuksia. Erityisesti säännöstelyä merkitsevien toimivaltuuksien tosiasiallisesti tehokas täytäntöönpano poikkeusoloissa edellyttäisi lähtökohtaisesti melko kattavaakin etukäteissuunnittelua ja varautumista.

Valmiuslain käyttöönotosta vastaisivat niille tarkemmin säädettyjen tehtävien puitteissa ylimmät valtioelimet, eli eduskunta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti. Päävastuu käyttöönottomenettelystä olisi valtioneuvostolla ja sen puitteissa edelleen valtioneuvoston kanslialla. Käyttöönottomenettelyä koskevaan sääntelyyn ehdotetaan esityksessä useita muutoksia, jotka erityisesti valtioneuvoston kanslian tulisi siten varautumistoiminnassaan ottaa huomioon.

Valtioneuvoston kanslialle ehdotetaan myös säädettäväksi nimenomainen valtioneuvoston varautumisen ohjaamisen ja yhteensovittaminen tehtävä, minkä arvioidaan tukevan sen roolia varautumisen yleisessä yhteensovittamisessa normaaliloissa ja poikkeusoloissa. Viranomaistoimintaan kohdistuvien vaikutusten kannalta tämä voisi osaltaan myös selkeyttää valtioneuvoston kanslialle valtioneuvoston ohjesäännön 12 § 7 kohdan mukaisen yhteisen varautumisen tehtävän sisältöä, josta on välillä ollut epäselvyyttä.

Ehdotetun valmiuslain 20 luvussa säädettäisiin lain nojalla suoritettavista korvauksista, joiden toimeenpanosta vastaisi Valtiokonttori. Valtiokonttori pääosin vastaa myös voimassa olevan valmiuslain nojalla suoritettavien korvausten toimeenpanosta. Ehdotetun lain mukaiset korvaussäännökset olisivat voimassa olevaan oikeustilaan nähden selvästi täsmällisempiä siltä osin, että korvauksiin oikeutetuista tahoista, korvattavista vahingoista tai muista menetyksistä sekä korvausten tasosta säädettäisiin jatkossa kaikilta osin lailla ja osin valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevan lain korvaussäännökset perustuvat sen sijaan yleisiin vahingonkorvaussäännöksiin ja ne edellyttävät siksi huomattavasti enemmän tapauskohtaista harkintaa Valtiokonttorilta. Lähtökohtaisesti voidaan siksi olettaa, että valmiuslain mukaisesta korvaustoiminnasta aiheutuisi Valtiokonttorille ehdotetun uuden lain säännösten nojalla vähemmän työtä kuin vastaavista poikkeusoloista aiheutuisi voimassa olevan lain säännöksiä soveltaen. Tosiasialliset vaikutukset olisivat kuitenkin täysin riippuvaisia kriisin luonteesta ja sovellettavista toimivaltuuksista. Koronapandemian aikaisissa poikkeusoloissa valmiuslain korvaussäännöksiä ei jouduttu soveltamaan lainkaan.

Useat ehdotetun lain lisätoimivaltuudet pantaisiin täytäntöön hallintopäätöksillä, joista olisi oikeus hakea muutosta lain 167 §:n mukaisesti hallinto-oikeudelta. Poikkeusolojen luonteesta ja sovellettavista toimivaltuuksista riippuen lakiin perustuvat muutoksenhakuasiat voisivat erittäinkin merkittävällä tavalla kuormittaa hallinto-oikeuksia poikkeusoloissa ja niiden jälkeen. Oikeustila ei kuitenkaan tältä osin olisi olennaisesti muuttumassa nykytilaan nähden.

Vaikutukset julkiseen tiedonhallintaan

Esityksellä ei lähtökohtaisesti olisi vaikutuksia julkisen hallinnon tiedonhallintaan normaalioloissa. Työvelvollisuusrekisteri olisi ainoa poikkeusolojen tietovaranto, joka perustuisi nimenomaiseen ehdotetun lain säännökseen. Tältä osin kyse on kuitenkin jo voimassa olevan sääntelyn siirtämisestä vähäisin täsmennyksin uuteen lakiin. Osa valmiuslain toimivaltuuksista on kuitenkin tyypiltään sellaisia, että niiden tehokas toimeenpano edellyttää esimerkiksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, minkä lisäksi useat säännöstelytoimivaltuudet olisi ainakin pe-

riaatteessa toteutettavissa sähköisessä muodossa. Mikäli osana lain täytäntöönpanon suunnittelua tällaisia tarpeita ilmenee, niitä koskevat tiedonhallintavaikutukset tulisi arvioida siinä yhteydessä erikseen.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan näkökulmasta keskeiset ja kokonaan uudet toimivaltuussäännökset sisältyisivät lain 34 §:ään, jossa säädetään julkisen tiedonhallinnan turvaamisesta. Toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa tilanteessa, jossa tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelutuottajien resurssien saatavuus olisi niin merkittävästi rajoittunut, etteivät palvelutuottajat pysty tuottamaan sovitulla palvelutasolla palveluita, eikä yhteiskunnassa siten pystytä markkinaehtoisesti varmistamaan viranomaisten välttämättömien tiedonhallinnan toimintojen jatkuvuutta. Ehdotetusta etusijamenettelystä seuraisi se, että viranomaisten toiminta ja niille välttämättömät tiedonhallinnan toiminnot palvelutasoineen asetettaisiin tärkeysjärjestykseen ja osoitettaisiin sen mukaisesti tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelutuottajien resursseja viranomaisten käyttöön. Tästä puolestaan seuraisi se, ettei kaikkien viranomaisten tiedonhallinnan toimintojen jatkuvuutta ja tietojen saatavuutta, eheyttä ja luottamuksellisuutta pystytä varmistamaan edellytetyllä tasolla.

Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin siihen, ettei siitä aiheutuisi tiedonhallinnan muutosvaikutuksia sellaiseen viranomaistoimintaan, joka on välttämätöntä poikkeusolojen hallinnan kannalta. Sääntelyn tavoitteena on turvata välttämättömän julkisen hallinnon tiedonhallinnan toimintojen jatkuvuus. Tiedonhallintayksiköt ja niissä toimivat viranomaiset, joiden tietovarantoja ei arvioitaisi poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömäksi, eivät todennäköisesti pysty toteuttamaan kaikkia tiedonhallinnan velvoitteitaan laissa säädetyllä tavalla, jos niiden tarvitsemia tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ylläpitoresursseja ei pystytä varmistamaan. Vaikutukset voivat olla merkittäviä. Ylläpitoresurssien puute ja siitä seuraavat puutteet tiedonhallinnan velvoitteiden toteuttamisessa voivat aiheuttaa tietojärjestelmien toimimattomuutta ja heikentää viranomaistoiminnan jatkuvuutta, palvelun laatua sekä turvallisuutta.

Keskeinen välitön vaikutus riittämättömistä tiedonhallinnan ylläpitotoimista olisi se, etteivät viranomaiset pysty varmistamaan tietovarannoissa olevien tietojen saatavuutta, ajantasaisuutta, eheyttä ja luottamuksellisuutta. Mikäli tietojärjestelmät eivät toimi, tietoaineistoja ei pystytä muodostamaan, käsittelemään tai luovuttamaan eikä muulla tavoin huolehtimaan tiedon oikeaaikaisesta saatavuudesta viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Tietoaineistojen saatavuuden ja yhteen toimivuuden näkökulmasta vaikutuksia voi syntyä myös toisissa viranomaisissa, mikäli niille ei pystytä luovuttamaan tietovarannosta niiden toiminnassa edellytettyjä tietoja. Edelleen, vaikka tietojärjestelmät toimisivat, tällaisessa tilanteessa ei välttämättä pystyttäisi varmistamaan tietojärjestelmillä käsiteltävien tietoaineistojen eheyttä ja luottamuksellisuutta toiminnan edellyttämällä tasolla. Tiedon eheyden ja ajantasaisuuden vaarantuessa sen hyödyntämismahdollisuus määriteltyyn käyttötarkoitukseen vaikeutuu. Luottamuksellisuuden vaarantuminen voisi puolestaan aiheuttaa vaikutuksia laissa säädettyjen salassapitointressien toteutumiselle. Tietovarantojen ylläpidon riittämättömät resurssit aiheuttavat riskin myös tietosuojan toteutumisen näkökulmasta, mikäli ei muulla tavoin pystytä varmistamaan riittäviä suojakeinoja. Vakavimmillaan riittämättömistä ylläpitotoimista seurauksena voi olla viranomaistoiminnassa se, ettei viranomainen pysty hoitamaan lainkaan tehtäviään, minkä lisäksi myös työturvallisuus voi vaarantua.

Sääntelyn toimeenpano edellyttää riittävää tilannekuvaa ja muilta toimijoilta saatavia tietoja. Sääntelystä muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin julkisuuslaissa ja erityislaeissa säädettyjä asiakirjajulkisuutta ja -salaisuutta koskevia säännöksiä, eikä uusia tiedonsaantioikeuksia ehdoteta.

Tiedonhallintalain 8 §:n esitöiden mukaan (ks. HE 284/2018 vp) tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa ministeriölle säädetty velvollisuus arvioida säännösten vaikutuksia tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla koskisi myös asetustasoisten säännösten valmistelua.

Ehdotetussa priorisointimenettelyssä toimivaltuuden käyttöönotto edellyttäisi erillistä soveltamisasetusta. Käyttöönottoasetuksen valmistelun yhteydessä säännösten tiedonhallintaan kohdistuvat vaikutukset tulisivat uudelleen arvioitavaksi tarpeen mukaisessa laajuudessa.

4.2.4.4 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Ehdotetun lain keskeisenä tarkoituksena on se, että oikeusvaltioperiaate toteutuu täysimääräisesti myös poikkeusoloissa. Tarkoituksena on siten, että viranomaisten toiminta poikkeusoloissakin kaikilta osin perustuisi lakiin. Vasta poikkeusoloissa säädettävän ad hoc -lainsäädännön valmistelussa tosiasiallisesti joudutaan tyypillisesti poikkeamaan esimerkiksi kuulemismenettelyistä ja muista kansalaisyhteiskuntaa osallistavista mekanismeista, minkä vuoksi avoin ja hyvän hallinnon mukainen valmistelu ei välttämättä täysimääräisesti niiden osalta toteudu. Lähtökohtaisesti ajantasaisen valmiuslain voidaan siten yleisesti turvaavan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista poikkeusoloissa.

4.2.4.5 Vaikutukset maanpuolustukseen, rajaturvallisuuteen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen

Esityksellä ei olisi vaikutuksia maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumiseen normaalioloissa. Useiden lakiehdotukseen sisältyvien lisätoimivaltuuksien tarkoituksena olisi kuitenkin nimenomaan mainittujen turvallisuusintressien turvaaminen poikkeusoloissa. Kyse olisi esimerkiksi viranomaisten resurssien ja toimintaedellytysten turvaamisesta otto-oikeuksien ja palvelujen suorittamisvelvollisuuden kautta taikka liikkumisen ja oleskelun rajoittamisesta. Myös useilla säännöstelytoimivaltuuksilla olisi mahdollista turvata muun muassa Puolustusvoimien välttämättömiä tarpeita poikkeusoloissa.

Erityisesti poliisitehtävien, kuten valmiuslakiin perustuvien virka-aputehtävien, lisääntyminen poikkeusoloissa voisi toisaalta johtaa merkittävään tarpeeseen priorisoida poliisin poikkeusoloissa hoitamia tehtäviä. Priorisointitarpeet voisivat periaatteessa johtaa myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tason heikkenemiseen, jos poliisin resurssit eivät enää riittäisi esimerkiksi normaaliin partiointitoimintaan. Vaikutuksen voidaan kuitenkin tällaisessa tilanteessa katsoa ensisijaisesti aiheutuvan poikkeusolojen toteamiseen johtaneesta kriisitilanteesta itsestään, eikä niinkään valmiuslain toimenpiteistä.

Esityksen yleisiä vaikutuksia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen käsitellään edellä jaksossa 4.2.1.

4.2.4.6 Hyvinvointi ja terveys

Esityksellä ei olisi vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin tai terveyteen normaalioloissa. Poikkeusoloissa useilla lakiehdotukseen sisältyvillä lisätoimivaltuuksilla voitaisiin kuitenkin turvata muun muassa välttämättömien sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaa sekä lääkkeiden ja muiden välttämättömyyshyödykkeiden saatavuutta poikkeusoloissa. Osa toimivaltuuksista kohdistuisi viranomaisiin ja yksityisiin toimijoihin, eli viranomaisen päätökseen perustuen voitaisiin velvoittaa näitä toimijoita muuttamaan toimintaansa tietyllä tavalla, jotta pystytään huolehtimaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toteutumisesta. Tällaisten toimivaltuuksien soveltamisella olisi palveluiden jatkuvuutta turvaava vaikutus siten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen olisivat myönteisiä tai ainakin normaaliaikojen tilanteeseen nähden neutraaleja. Toimivaltuuksilla kuitenkin myös mahdollistettaisiin se, että eräiden sosiaali- ja terveyspalveluiden antamisesta luovuttaisiin väliaikaisesti, tai että palvelun järjestäjällä ei ole velvoite antaa niitä normaaliaikojen lainsäädännössä säädetyissä enimmäisajoissa. Tavoitteena tällaisella sääntelyllä on pyrkiä väestötasolla huolehtimaan siitä, että kiireelliset ja välttämättömimmän palvelut voidaan edelleen järjestää ja palvelujärjestelmän kantokyky turvata. Yksilötasolla tällaisilla päätöksillä voi kuitenkin olla kielteisiä vaikutuksia hyvinvointiin ja terveyteen.

Väestön terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseen välittömästi vaikuttavia toimivaltuuksia sisältyisi erityisesti ehdotetun lain 14 lukuun. Tietyillä toimivaltuuksilla, esimerkiksi liikkumis- ja oleskelurajoituksilla, voi toisaalta olla myös vaikutuksia esimerkiksi ihmisten harrastusmahdollisuuksiin ja näin myös kielteisiä vaikutuksia muun muassa kansanterveyteen.

4.2.4.7 Työllisyys ja työelämä

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia työllisyyteen tai työelämään normaalioloissa. Ehdotetun lain 7 ja 8 luvussa säädettäisiin toimivaltuuksista, joiden tarkoituksena on nimenomaisesti turvata viranomaisten ja muiden poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien toimijoiden välttämättömät henkilöstöresurssit poikkeusoloissa. Toimivaltuuksien nojalla voitaisiin poiketa muun muassa normaalioloissa sovellettavista työ- ja virkasuhteen vähimmäisehdoista, normaaleista irtisanomisajoista sekä viimekätisesti määrätä ihmisiä työvelvolliseksi.

Ehdotetuilla työ- ja virkasuhteita sekä työvelvollisuutta koskevilla toimivaltuuksilla puututtaisiin välittömästi palvelussuhteen ehtoihin työntekijän vahingoksi. Erityisesti pitkittyneessä kriisitilanteessa tai toimenpiteiden kasautuessa mahdollisesti samoihin työntekijäryhmiin, niillä voisi välittömien vaikutustensa lisäksi olla myös pidempikestoisia työelämän laatua heikentäviä vaikutuksia. Esimerkiksi vuosilomiin tai työaikoihin kohdistuvat poikkeukset voivat merkittävälläkin tavalla lisätä työn kuormittavuutta, eivätkä vaikutukset tältä osin välttämättä täysin rajaudu vain poikkeusolojen kestoon. Voidaan olettaa, että useissa poikkeusoloskenaariossa ehdotetun 7 ja 8 luvun toimivaltuuksia jouduttaisiin soveltamaan esimerkiksi terveydenhuollon henkilöstöön, millä voidaan periaatteessa nähdä olevan vaikutusta jopa alan houkuttelevuuteen. Poikkeusolojen korkea kynnyksen ja siten epätodennäköisyyden vuoksi vaikutus on silti todennäköisesti vähäinen.

4.2.4.8 Tietoyhteiskunta ja tietosuoja

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia tietoyhteiskuntaan normaalioloissa. Valmiuslain tarkoituksena on muun muassa ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa, kuten tietoyhteiskunnan palveluita. Esitys myös sisältää tiettyjä toimivaltuussäännöksiä, joiden tarkoituksena on nimenomaan välttämättömien viestintäpalvelujen turvaaminen poikkeusoloissa. Tällaisia säännöksiä on erityisesti ehdotetun lain 18 luvussa, mutta myös esimerkiksi työvoiman saatavuutta turvaavilla lisätoimivaltuuksilla voitaisiin välillisesti turvata välttämättömien tieto- ja viestintäpalveluiden ylläpitämistä. Lakiehdotuksen 134 §:ssä tarkoitettu teleyrityksen velvollisuus asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle voisi toisaalta johtaa myös toimivaltuuden kohteena olevan palvelun saatavuuden tai toimivuuden heikkenemiseen muiden käyttäjien näkökulmasta. Kyse olisi viime kädessä poikkeusoloissa tapahtuvasta intressipunninnasta, joka voisi siten johtaa osin myös tietoyhteiskunnan palvelujen tilapäiseen heikkenemiseen. Myös poikkeusoloihin johtava kriisi itsessään voi merkittävällä tavalla vaikuttaa tietoyhteiskunnan palvelujen saatavuuteen esimerkiksi välttämättömien tieto- ja viestintäverkkojen vaurioituessa.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia tietosuojaan normaalioloissa. Esitys sisältää joitakin henkilötietojen käsittelyä poikkeusoloissa koskevia säännöksiä, joista työvelvollisuusrekisteriä koskevat säännökset sisältäisivät myös arkaluonteisia henkilötietoja koskevia säännöksiä. Sääntelykokonaisuutta ei kuitenkaan tältä osin ehdoteta merkittävällä tavalla muutettavan nykytilaan verrattuna.

4.2.4.9 Ahvenanmaa

Ehdotuksella ei olisi normaalioloissa vaikutusta Ahvenanmaalla. Yleinen varautumisvelvollisuus ei koskisi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia. Ministeriöiden olisi esityksen 9 §:n mukaisesti huolehdittava, että varautumisessa otettaisiin huomioon myös Ahvenanmaan maakunta.

Valmiuslain käyttöönoton pääasiallisena tavoiteltavana vaikutuksena olisi kriisin hallitseminen ja sen kielteisten vaikutusten lieventäminen Ahvenanmaalla yhtäläisesti kuten muualla maassa. Valmiuslain soveltaminen Ahvenanmaalla saattaisi käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, siirtyisivät valmiuslakia sovellettaessa valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Tällä tavalla tavoiteltavana vaikutuksena olisi, että Ahvenanmaalaisia ja Ahvenanmaata voitaisiin suojata yhtä nopeasti ja yhdenmukaisesti kuin muuta väestöä.

Ahvenanmaan erityisasemasta ja erilaisesta viranomaisrakenteesta johtuen valmiuslain käyttöönotolla voisi kuitenkin olla erilaisia vaikutuksia kuin muualla maassa. Valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa voitaisiin kuitenkin sopia sopimusasetuksella. Tällöin ne tehtävät, jotka maakunnan viranomaisten olisi tarkoituksenmukaista hoitaa poikkeusoloissa, voitaisiin siirtää maakunnalle. Jotta poikkeusolojen vaikutukset Ahvenanmaalla eivät perusteettomasti ja olennaisesti poikkeaisi muusta maasta, olisi käyttöönottoasetuksen valmistelulla kuultava Ahvenanmaata asianmukaisella tavalla.

Poikkeusoloissakin Ahvenanmaan viranomaisille jäisi päätöksentekovaltaa. Esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan oikeuksista ja velvollisuuksista työnantajana ei voida säätää käyttöönottoasetuksella. Päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Vaikutukset edellä mainittujen asioiden sekä mahdollisella sopimusasetuksella maakunnalle siirrettävien asioiden osalta, riippuisivat maakunnan päätöksistä ja toiminnasta.

4.2.4.10 Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin

Esityksen yleistä varautumisvelvollisuutta koskevilla säännösehdotuksilla olisi lähtökohtaisesti samankaltaiset vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisiin kuin valtion viranomaisiin. Vaikutuksia valtion viranomaisiin on käsitelty edellä jaksossa 4.2.4.3. Yleinen varautumisvelvollisuus sitoo kuntia ja hyvinvointialueita jo voimassa olevan valmiuslain nojalla. Sote-järjestämislaki ja sen perusteella annettu valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin (308/2023) sisältävät jo tässä esityksessä ehdotetut velvoitteet mm. tilannekuvan muodostamisesta, valmiussuunnitelmien sisällöstä sekä riskien arvioinnista ja hallinnasta. Lisäksi hyvinvointialueen on varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta.

Esitys sisältäisi useita toimivaltuuksia, joiden täytäntöönpanosta vastaisi joko kunta tai hyvinvointialue, ja joiden toimeenpanoon niiden olisi siten varauduttava. Kyse olisi lähtökohtaisesti samankaltaisista varautumistoimista kuin edellä jaksossa 4.2.4.3 käsiteltyjen valtion viranomaisten osalta.

Kunnan alueelle siirtyneiden henkilöiden tekemien ilmoitusten vastaanottaminen ja niiden välittäminen edelleen Digi- ja väestötietovirastolle ehdotetun 69 §:n nojalla olisi uusi kuntia koskeva velvoite. Siitä kunnille aiheutuvan lisätyön määrä riippuisi merkittävästi siitä, kuinka suuresta väestönsiirrosta olisi kyse ja miten laajalle alueelle henkilöt käytännössä siirtyisivät. Yksittäiselle kunnalle aiheutuva lisätyö olisi suurimmallaan silloin, jos evakuoitava henkilömäärä olisi huomattavan suuri ja se siirtyisi pääosin vain muutaman kunnan alueelle. Kuntakohtainen lisätyö olisi puolestaan pienimmillään silloin, jos evakuoitava henkilömäärä olisi pieni ja se jakaantuisi kymmenien ja jopa satojen kuntien alueelle. Ilmoitusten vastaanottovelvollisuuden vaikutukset riippuisivat siis olennaisesti siitä, minkä tyyppisistä ja kuinka laajoista poikkeusoloista olisi kyse. Joka tapauksessa ilmoitusten vastaanottaminen olisi kuntien omassa intressissä, jotta kunnissa olisi riittävät tiedot niiden alueella pysyvämmin oleskelevista henkilöistä ja esimerkiksi heidän palvelu- ja asuntotarpeistaan.

Väestönsiirroilla on merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan, sillä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla on sekä pelastustoimi että sosiaali- ja terveydenhuolto. Pelastusviranomaiset huolehtisivat väestönsiirtojen käytännön toteutuksesta jo nykyisen voimassa olevan valmiuslain perusteella. Esityksessä säädettäisiin myös siirtyneen väestön palvelujen järjestämisestä. Siirtyneen väestön tarvitsemien palveluiden järjestämisellä olisi merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan, mutta lisätyön määrä riippuisi merkittävästi siitä, kuinka suuresta väestönsiirrosta olisi kyse ja miten laajalle alueelle henkilöt käytännössä siirtyisivät. Lisäksi siirtyneen väestön tarvitsemaa tosiasiallista palvelujen tarvetta ei voida täysin ennakoida. On oletettavaa, että suuri osa siirtyneestä väestöstä pystyisi järjestämään oman tilapäisen asumisensa ystävien, läheisten tai verkostojensa tuella. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve riippuisi myös tilanteen kestosta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan voitaisiin esityksen perusteella kohdistaa toimenpiteitä, joilla olisi suoria vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan. Esityksessä esitetyt toimenpiteet sisältyvät kuitenkin pääsääntöisesti jo nykyisin olemassa olevaan valmiuslakiin. Toimenpiteiden vaikutuksesta hyvinvointialueiden toimintakyky ja mahdollisuudet järjestää väestön tarvitsemat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut poikkeusoloissa paranisivat. Lisäksi esitettäisiin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia poikkeuksia, jotka parantaisivat hyvinvointialueiden mahdollisuutta kohdentaa sosiaali- ja terveydenhuollon resursseja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömimpiin palveluihin.

4.2.4.11 Aluekehitys ja maaseutu

Esityksellä ei olisi vaikutuksia aluekehitykseen tai maaseutuun normaalioloissa. Vaikka valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa on määritelmällisesti kyse koko kansakuntaan kohdistuvasta uhkasta, niiden vaikutukset voivat silti olla alueellisesti hyvin vaihtelevia. Useat poikkeusolot voivat pääasiallisilta vaikutuksiltaan kohdistua vain tiettyihin alueisiin, minkä lisäksi myös toimivaltuuksia on mahdollista ottaa käyttöön vain alueellisesti rajatusti. Käytännössä toimenpiteiden alueelliset vaikutukset on kuitenkin mahdollista arvioida vasta poikkeusoloissa.

4.2.4.12 Rajat ylittävät vaikutukset

Esityksellä ei olisi rajat ylittäviä vaikutuksia normaalioloissa. Valtaosa nykypäivän poikkeusoloskenaarioista on luonteeltaan rajat ylittäviä ja lähtökohtaisesti on melko epätodennäköistä, että poikkeusolokynnyksen ylittävä kriisi olisi luonteeltaan ja vaikutuksiltaan täysin kansallinen. Valmiuslaissa on kuitenkin kyse kriisin hallitsemisesta Suomen lainkäyttöpiirin sisällä, eli lakiehdotuksen vaikutukset eivät pääosin olisi rajat ylittäviä. Lakiehdotuksen 92 § sisältäisi kuitenkin ulkomaankaupan säännöstelyä koskevia poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia, joilla olisi väistämättä myös rajat ylittäviä vaikutuksia. Myös esimerkiksi liikkumisen rajoittamisella voisi tosiasiallisesti olla vaikutuksia ihmisten ja tavaroiden rajat ylittävään liikkumiseen.

4.2.4.13 Vaikutukset eläinten hyvinvointiin

Esityksellä ei olisi normaalioloissa vaikutuksia eläinten hyvinvointiin. Useilla poikkeusoloskenaarioilla, kuten suuronnettomuudella tai Suomeen kohdistuvalla aseellisella hyökkäyksellä, voisi sen sijaan olla vaikutuksia sekä luonnonvaraisiin eläimiin että tuotanto- ja lemmikkieläimiin. Esityksen evakuointeja sekä väestön liikkumista koskevien toimivaltuuksien käyttöönottotilanne voisi olla luonteeltaan sellainen, ettei evakuoidulla alueella olevia tuotanto- ja lemmikkieläimiä tosiasiallisesti olisi mahdollista samassa yhteydessä siirtää.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Yleistä

Jaksossa käsitellään osa-alueittain esityksen valmistelun yhteydessä esillä olleita keskeisiä sääntelyvaihtoehtoja ja arvioidaan niiden keskeisiä vaikutuksia. Ottaen huomioon ehdotetun lain, erityisesti sen toimivaltuuskokonaisuuden, sisällöllinen laajuus, jaksossa kuitenkin keskitytään lähinnä uutta valmiuslakia koskeviin yleisiin ja sen kokonaisuutta määrittäviin keskeisiin toteuttamisvaihtoehtoihin. Yksittäisten säännösehdotusten vaihtoehtoisia toteuttamismalleja käsitellään tarpeellisessa määrin jäljempänä säännöskohtaisissa perusteluissa jaksossa 7.

Jaksoa täydennetään esityksen jatkovalmistelussa lausuntopalautteen perusteella.

5.1.1 Poikkeusololainsäädännön vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Yleistä

Esityksen valmistelusta vastanneen valmiuslakityöryhmän tehtävänä oli valmistella uusi valmiuslaki, jolla korvattaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Työryhmän yhtenä tehtävänä oli arvioida tarvetta sisällyttää valmiuslakiin tai muualle lainsäädäntöön yleisiä säännöksiä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallinnasta. Työryhmän tehtävänantoon ei sen sijaan kuulunut muilta osin arvioida kokonaan toisen tyyppisiä poikkeusololainsäädännön toteuttamisen vaihtoehtoja. Alla on silti tiiviisti käsitelty työryhmän tehtävänannon ulkopuolelta myös muutamia valmiuslainsäädännön kehittämisestä aiemmin esillä olleita vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa poikkeusolojen sääntelyä.

Vakavia häiriötilanteita koskevien säännösten sisällyttäminen valmiuslakiin

Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu tarvetta ja mahdollisuuksia sisällyttää valmiuslakiin poikkeusoloja koskevan sääntelyn lisäksi myös muita vakavia häiriötilanteita koskevia yleisiä säännöksiä ja toimivaltuussäännöksiä. Valmiuslain soveltamisalan laajentamista tällä tavalla ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että vakavia häiriötilanteita koskeva sääntely kiinnittyy tyypillisesti sisällöltään varsinaisia poikkeusolosäännöksiä läheisemmin sitä koskevaan muuhun sektorikohtaiseen lainsäädäntöön toimien asiallisesti sen eräänlaisena jatkeena. Myös esimerkiksi vakavissa häiriötilanteissa sovellettavien säännösten valvontaa ja muutoksenhakua koskevat säännökset tällöin noudattavat tyypillisesti edelleen kyseisen sektorikohtaisen lainsäädännön yleisiä periaatteita. Vakavia häiriötilanteita koskevien toimivaltuussäännösten sisällyttäminen valmiuslakiin myös merkittävällä tavalla kasvattaisi lain säännösten määrää ja olisi mahdollisesti omiaan epätarkoituksenmukaisella tavalla hälventämään normaaliolojen ja poikkeusolojen oikeudellista rajanvetoa.

Puitelaki ja sektorikohtaiset valmiuslait

Vuoden 1991 valmiuslain säätämistä edeltävässä valmistelussa esillä oli mahdollisuus säätää normaaliolojen lainsäädännön ja puolustustilalain väliin asettuvista poikkeusolojen toimivaltuuksista niin sanottuun puitelakiin perustuen (Komiteamietintö 1979:60). Käytännössä sääntelymallissa valmiuslaki olisi säädetty puitelakina, joka olisi sisältänyt vain pääosin voimassa olevan valmiuslain yleistä osaa ja erinäisiä säännöksiä vastaavat säännökset. Varsinaiset poikkeusolojen lisätoimivaltuudet olisi mallissa säädetty sektorikohtaisiin valmiuslakeihin, jotka mainittujen yleisten säännösten osalta olisivat tukeutuneet puitelakina toimivaan valmiuslakiin. Sektorikohtaisten valmiuslakien tarpeellisuus on noussut tuoreemmin esille myös koronapandemian vaikutuksesta tartuntatauteihin varautumista koskien.

Vaikka sektorikohtaiset valmiuslait olisi tietyssä määrin mahdollista säätää täsmällisemmin juuri tiettyyn kriisiin soveltuviksi, niitä on esityksen valmistelun yhteydessä pidetty heikosti soveltuvana nykyisiin hallinnonalarajat ylittäviin kriiseihin. Yhtenä esityksen keskeisenä taustatekijänä on nimenomaan kriisien monimutkaistuminen ja niiden vaikutusten ulottuminen kaikille hallinnonaloille ja yhteiskunnan eri sektoreille. Käytännössä esityksen valmistelussa onkin pyritty nimenomaisesti poistamaan valmiuslainsäädännön hallinnonalakohtaista siilomaisuutta.

Sektorikohtaisten valmiuslakien voitaisiin arvioida kehittävän lainsäädäntöä tältä osin väärään suuntaan.

Ad hoc -lainsäädännön käyttöalan laajentaminen

Perustuslain 23 § ei edellytä, että perusoikeuspoikkeukset perustuisivat ennalta säädettyyn lainsäädäntöön, vaan niistä on mahdollista säätää myös tilannekohtaisesti poikkeusolojen ollessa jo käsillä. Poikkeusololainsäädäntö olisikin sinänsä mahdollista rakentaa laajemminkin tai kokonaan vasta poikkeusoloissa säädettävän ad hoc -lainsäädännön varaan.

Tilannekohtaiseen lainsäädäntöön liittyy tiettyjä etuja, joista merkittävin on mahdollisuus ottaa kattavasti huomioon kriisitilanteen erityispiirteet ja siten sovittaa ja mitoittaa lainsäädäntö tarkkarajaisesti juuri kyseisen kriisin edellyttämiin tarpeisiin ja rajoihin. Esityksen valmistelussa onkin tunnistettu, että myös ad hoc -lainsäädännöllä on väistämättä paikkansa osana Suomen kriisilainsäädäntöä. Ad hoc -lainsäädännön soveltamiseen ei kuitenkaan ole mahdollista ennalta varautua, minkä lisäksi se on kokonaisuudessaan valmisteltava kriisin jo ollessa päällä. Näistä syistä esityksessä lähdetään siitä, että poikkeusolojen toiminnan tulisi jatkossakin mahdollisimman pitkälti perustua ennalta säädettyyn ja toistaiseksi voimassa olevaan valmiuslakiin.

5.1.2 Valmiuslain rakenne

Yleistä

Voimassa olevan valmiuslain perusrakennetta on valmistelun yhteydessä pidetty toimivana, eikä sen osalta ole noussut esiin perustavanlaatuisesti erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja. Valmiuslain yleistä rakennetta käytännössä merkittävällä tavalla määrittää sen sisältämien lisätoimivaltuuksien käyttöönottomekanismi.

Lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevien liitännäissäännösten sijoittaminen ja käyttöönotto

Lain toimivaltuusosan osalta jonkinlaisena haasteena voidaan pitää yksittäisiin lisätoimivaltuuksiin liittyviä liitännäissäännöksiä ja niiden sijoittamista lain rakenteessa. Tällaisia ovat esimerkiksi lukukohtaiset määritelmäsäännökset (esim. voimassa olevan lain 14 §), tietyn toimivaltuuden soveltamista ohjaavat tai rajoittavat säännökset (esim. 58 § ja 122 §:n 2 momentti) sekä tiettyä toimivaltuutta koskevat menettelysäännökset (esim. 114 §). Liitännäissäännöksissä on kyse säännöksistä, jotka tavalla tai toisella määrittävät tietyn toimivaltuuden soveltamista, mutta jotka eivät itsessään ole lisätoimivaltuuksia.

Valmiuslain systematiikka perustuu olennaisilta osin siihen, että sen lisätoimivaltuudet otetaan erikseen käyttöönottoasetuksella käyttöön poikkeusoloissa. Koska lain toimivaltuusosa kuitenkin sisältää siis runsaasti muitakin säännöksiä kuin varsinaisia lisätoimivaltuutta merkitseviä säännöksiä, laista ei aivan selvästi käy ilmi, mitkä säännökset käyttöönottomenettelyn piiriin kuuluvat. Lain soveltamiskäytännössä asia on ratkaistu siten, että kaikki lain toimivaltuusosaan sijoitetut säännökset, mukaan lukien edellä kuvatut liitännäissäännökset, on erikseen käyttöönottoasetuksella aktivoitava, jotta ne tulevat poikkeusoloissa sovellettaviksi. Koska liitännäissäännökset ovat kuitenkin tyypillisesti tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun tietty toimivaltuus otetaan käyttöön, niiden käyttöönottoon ei liity vastaavaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin varsinaisten toimivaltuussäännösten käyttöönottoon.

Liitännäissäännökset osoittautuivat käytännössä haastaviksi keväällä 2020 otettaessa käyttöön terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus. Valtioneuvoston antamassa ensimmäisessä käyttöönottoasetuksessa ei tuolloin mainittu työvelvollisuuden soveltamista koskevia lain toimivaltuusosan säännöksiä, mihin eduskunta joutui puuttumaan.

Esityksen valmistelussa on ollut edellä kuvatun haasteen ratkaisemiseksi esillä mahdollisuus jättää lain toimivaltuusosaan vain varsinaiset lisätoimivaltuussäännökset ja siirtää kaikki toimivaltuuksien soveltamista koskevat liitännäissäännökset lain erinäisiin säännöksiin. Tämä johtaisi siihen, että tiettyyn toimivaltuuteen säännösperusteisesti kytketyt liitännäissäännökset tulisivat automaattisesti sovellettaviksi toimivaltuuden aktivoinnin myötä ilman, että niitä olisi tarpeen käyttöönottoasetuksessa mainita. Esityksen valmistelussa on kuitenkin päädytty siihen, että toimivaltuussäännökset ja niitä koskevat liitännäissäännökset tyypillisesti muodostavat niin kiinteän sääntelykokonaisuuden, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista erottaa lain sisällä toisistaan. Useat liitännäissäännökset on laissa sijoitettu samaan pykälään sitä koskevan lisätoimivaltuuden kanssa. Kaikilta osin ei myöskään ei ole täysin yksiselitteistä, onko tietyssä säännöksessä kyse lisätoimivaltuuden kiinteästä sisältöelementistä vai niin sanotusta liitännäissäännöksestä.

5.1.3 Varautumisvelvollisuus

Lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitavat yhteisöt

Varautumisvelvoitteen laajentaminen tiettyihin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin ei edellä kuvatussa muodossaan koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla, kuten laissa säädetyn valtuuden nojalla annettuun viranomaisen päätökseen tai sopimukseen perustuen. Varautumisvelvollisuus koskisi sen sijaan näissä tilanteissa edelleen sitä viranomaista, jolla on palvelun tuottamisen osalta järjestämisvastuu. Laajennus ei koskisi myöskään lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityishenkilöitä, kuten esimerkiksi viranomaisen lain nojalla antaman valtuutuksen perusteella erilaisissa valvontatehtävissä avustavia asiantuntijoita.

Varautumisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät niin ikään toimijat, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä lain nojalla annettuun viranomaishyväksyntään, kuten toimilupaan perustuen. Tähän ryhmään kuuluu varsin heterogeeninen joukko erilaisia toimijoita, joista merkittävälle osalle on jo sektorilainsäädännössä säädetty velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tällaisia ovat muun muassa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa (946/2021) tarkoitetut lakisääteistä eläketurvaa hoitavat rekisteröidyt eläke- ja vakuutuskassat, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetut yksityiset koulutuksen järjestäjät sekä ilmailulaissa tarkoitetut lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiot.

Toisaalta kyseiseen ryhmään kuuluu myös toimijoita, joiden osalta ei ole yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja kokonaisturvallisuuden hallinnan kannalta erityisiä tarpeita ja perusteita varautumisvelvoitteen laajentamiselle. Tällaisina voidaan mainita tavanomaisesta viranomaistoiminnasta varsin etäisiksi muodostuvat ja vapaalle kilpailulle avatut palvelut, kuten ajoneuvojen katsastustoiminta, sekä vaatimustenmukaisuuden arviointeja tai muita teknisiä tarkastustehtäviä suorittavat yhteisöt. Myös esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) nojalla toimilupaperusteisesti ja liiketaloudellisin periaatteiden toimivia yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavia yrityksiä olisi haasteellista saattaa valmiuslain yleisen varautumisvelvoitteen piiriin. Tältä osin on merkityksellistä, että Huoltovarmuuskeskuksen yhteyteen perustettu yksityisen turva-alan pooli osaltaan kehittää toimialansa yritysten varautumista turvaten niiden toimintaedellytyksiä vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Muu yksityisen sektorin varautuminen

Myös muun kuin edellä mainitun yksityisen sektorin rooli yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeiden toimintojen häiriöttömyyden ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Erityisesti yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri toimii laajasti yksityisten yritysten varassa, minkä lisäksi myös viranomaiset hankkivat laajasti

erilaisia tehtäviensä hoitamista tukevia palveluja elinkeinoelämältä. Esityksen valmistelun yhteydessä onkin kattavasti arvioitu myös tarvetta ja mahdollisuuksia laajentaa yleisen varautumisvelvollisuuden soveltamisalaa esitettyä laajemmin yksityisen sektorin toimijoihin.

Sektorikohtaisessa lainsäädännössä on monelta osin tunnistettu tarve säätää varautumisvelvollisuus koskemaan myös yksityisiä yhteisöjä. Käytännössä tällainen sääntely koskee tyypillisesti yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ylläpitäviä yrityksiä, jotka eivät kuulu valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden piiriin. Yksityisen sektorin kriittisiä toimijoita koskeva varautumissääntely vahvistuu lähivuosina merkittävästi erityisesti CER- ja NIS2-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon myötä. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii lisäksi sektoreita ja pooleja, jotka pitävät yllä ja kehittävät huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Yritysten varautuminen perustuu tältä osin vapaaehtoisuuteen.

Kokonaisturvallisuuden hallinnan näkökulmasta voidaan pitää tärkeänä varmistaa myös säännösperusteisesti yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden riittävä varautuminen ja häiriönsietokyky sekä yksityisen ja julkisen sektorin toimiva varautumisyhteistyö. Yksityiseen sektoriin kohdistuvissa velvoitteissa on kuitenkin huomioitava toimialakohtaiset erityispiirteet ja erityisesti vältettävä päällekkäisiä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia aiheuttavia velvoitteita. Nämä seikat huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista vahvistetaan ensisijaisesti toimialakohtaisen erityislainsäädännön, etenkin CER-direktiivin täytäntöönpanon, kautta. Hallitus ei pidä edellä todettu huomioon ottaen välttämättömänä tai tarkoituksenmukaisena laajentaa valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden soveltamisalaa edellä jaksossa 4.1.4 mainittua laajemmin yksityisen sektorin toimijoihin.

Erityiskysymyksenä yksityisen sektorin varautumisen osalta esityksen valmistelun yhteydessä on käsitelty tarvetta ja mahdollisuuksia säätää yritysten ja yhteisöjen velvollisuudesta varautua nimenomaisesti valmiuslain lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoon. Kyse olisi käytännössä varautumisesta erityisesti yrityksille mahdollisesti poikkeusoloissa asetettavien toimintavelvoitteiden tai säännöstelyvelvoitteiden täytäntöönpanoon. Ongelmalliseksi tältä osin kuitenkin muodostuisi se, että valtaosa mainitun kaltaisista lisätoimivaltuuksista olisi mahdollista kohdistaa erittäin laajaan, käytännössä rajattomaksi jäävään joukkoon yrityksiä, minkä johdosta jäisi väistämättä epäselväksi, mitä yrityksiä velvoite koskisi ja mihin niiden olisi sen nojalla varauduttava. Hallitus pitää siksi tarkoituksenmukaisempana ratkaisuna myös tältä osin nojautua mahdolliseen sektorikohtaiseen ja tarkemmin rajattuun sääntelyyn sekä Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä tapahtuvaan toimivaksi havaittuun vapaaehtoiseen varautumiseen. Keskeisenä voidaan lisäksi pitää ehdotettua säännöstä viranomaisten velvollisuudesta ottaa varautuminen huomioon ostopalvelutilanteissa.

5.1.4 Poikkeusolojen määritelmä

Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää koskevaa 3 §:ää muutettiin vuonna 2022 lisäämällä siihen uusi, etenkin erityisen vakavaa hybridivaikuttamista koskeva, 6 kohta. Uusi 3 §:n 6 kohta poikkeaa muista poikkeusoloperusteista siltä osin, ettei se sisällä varsinaista poikkeusoloa kuvailevaa konkreettista ilmaisua, vaan poikkeusolojen edellytysten täyttyminen on siinä jätetty riippuvaiseksi kriisin vaikutuksista. Uuden poikkeusoloperusteen tarkoituksena oli varmistaa valmiuslain poikkeusoloperusteiden riittävyys myös uudentyyppisiin kansakuntaa vakavasti uhkaaviin tilanteisiin, jotka vakavuudeltaan ja vaikutuksiltaan rinnastuvat muihin poikkeusoloperusteisiin, mutta eivät välttämättä asetu selkeästi minkään niistä alle. Esityksen valmistelun yhteydessä on ollut esillä mahdollisuus säätää uuden valmiuslain poikkeusolojen määritelmä kokonaisuudessaan vaikutusperusteiseksi, eli poistaa siitä sellaisenaan voimassa olevan lain 1,2, 4 ja 5 kohtia vastaavat poikkeusoloperusteet.

Kokonaan vaikutusperusteisen poikkeusoloperusteen saattaminen yhteensopivaksi perustuslain 23 §:ssä säädettyjen vaatimusten kanssa olisi kuitenkin todennäköisesti mahdotonta. Perustuslakivaliokunta on useasti korostanut, että valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa vain tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa, mikä edellyttää poikkeusolojen määritelmältä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin käsitellään tältä osin laajemmin jäljempänä jaksossa 12.2.2.

Kokonaan vaikutusperusteisella poikkeusolojen määritelmällä ei myöskään käytännön tasolla välttämättä saavutettaisi niitä joustavuuden tavoitteita, joita sillä haettaisiin. Vaikka konkreettiset poikkeusolot aiheuttavaa kriisiä koskevat kuvaukset sitovat kyseisten poikkeusoloperusteiden soveltamista, niiden voidaan samalla arvioida merkittävällä tavalla helpottavan poikkeusolojen toteamista koskevaa päätöksentekoa konkreettisessa soveltamistilanteessa. Konkreettinen ja tarkkarajainen poikkeusoloja koskeva sääntely tarjoaa valtioneuvostolle, tasavallan presidentille ja viime kädessä eduskunnalle selkeän selkänojan, johon ne voivat arvioinnin ja päätöksenteon perustaa. Vaikka niin sanottua hybridipoikkeusoloa koskeva peruste ei tällaista kuvausta itsessään sisällä, myös sen soveltamista ohjaa ja helpottaa mahdollisuus peilata tilanteen vakavuutta muihin poikkeusoloperusteisiin ja niissä asetettuun kynnykseen. Poikkeusoloja konkreettisesti kuvaavien ilmaisujen poistaminen voisikin tosiasiallisesti vaikeuttaa poikkeusolojen vallitsemista koskevaa arviointia ja näin jopa nostaa poikkeusolojen toteamisen tosiasiallista kynnystä.

5.1.5 Poikkeusolojen toteaminen ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettely

Valmiuslain sääntelyn kehittämisvaihtoehdot

Poikkeusolojen toteamiseen ja valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoon liittyviin menettelysäännöksiin kohdistuu useita yksityiskohtaisia täsmennys- ja muita kehitystarpeita, joita käsitellään tarkemmin edellä jaksossa 2.2.4. Menettelyn perusteita esityksen valmistelussa ei kuitenkaan ole kyseenalaistettu, eikä esiin ole valmistelun yhteydessä noussut perusteiltaan aivan toisen tyyppisiä lisätoimivaltuuksien käyttöönoton malleja. Esityksen valmistelutyöryhmän käsityksen mukaan lisätoimivaltuuksien käyttöönoton tulee siten jatkossakin perustua poikkeusolojen toteamiseen ja tätä seuraavaan toimivaltuuksien käyttöönottoon valtioneuvoston asetuksilla. Työryhmä oli yksimielinen myös siitä, että kaikkien ylimpien valtioelinten on syytä osallistua menettelyyn pääosin niiden nykyisiä toimivaltasuhteita noudattaen.

Poikkeusolojen toteamista koskevan menettelyn osalta valmistelun yhteydessä arvioitiin sitä, tulisiko valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivallanjakoa selkiyttää ehdotettuun nähden. Jo voimassa oleva laki jättää jossain määrin avoimeksi sen, voiko valtioneuvosto todeta poikkeusolot myös tilanteessa, jossa tasavallan presidentti olisi niiden käsillä olemisesta sen kanssa eri mieltä. Vaikka valmiuslain systematiikassa eduskunta viime kädessä päättää poikkeusolojen vallitsemisesta käyttöönottoasetusta käsitellessään, se saa asian käsiteltäväkseen vain, jos valtioneuvosto on ensin voinut todeta poikkeusolot ja antaa käyttöönottoasetuksen. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet eivät siten erimielisyystilanteessa toteudu, jos valtioneuvosto ei pysty toteamaan poikkeusoloja ja antamaan käyttöönottoasetusta. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivallanjaon kannalta olennaista on myös se, että uudessa laissa valtioneuvostolle säädettäisiin nimenomainen toimivalta todeta poikkeusolot päätöksellään. Voimassa olevassa valmiuslaissa tällaista toimivaltaa ei välittömästi säädetä, vaan poikkeusolojen toteamisen toteutustapa jää sisällöltään avoimeksi. Koronapandemian aikana poikkeusolot todettiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdan mukaisesti valtioneuvoston päätöksellä, jota edelsi valmiuslain 6 §:n 1 momentissa säädetty asian käsittely yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Toimivallanjakoa olisi mahdollista selkiyttää kirjaamalla mainittu soveltamiskäytäntö lakiin ottaen samalla huomioon menettelyyn ehdotetut muut muutokset.

Esityksessä ei edellä kuvatusta huolimatta ehdoteta nimenomaisesti säädettävän siitä, miten mahdollinen erimielisyystilanne valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä ratkaistaisiin

tai siitä, olisiko valtioneuvosto sidottu tasavallan presidentin kantaan poikkeusolojen vallitsemisesta. Ehdotus perustuu tältä osin poliittiseen tahtotilaan säilyttää tasavallan presidentin asema poikkeusolojen toteamisessa mahdollisimman pitkälti voimassa olevaa valmiuslakia vastaavana.

Esityksen valmistelun yhteydessä oli esillä mahdollisuus luopua erillisistä käyttöönotto- ja soveltamisasetuksista yhdistämällä ne yhdeksi asetukseksi. Vaikka asetusten yhdistämisen voitaisiin pintapuolisesti arvioiden olettaa yksinkertaistavan toimivaltuuksien käyttöönottoa, siihen liittyisi myös uusia haasteita. Käytännössä asetusten erottelu mahdollistaa sen, että käyttöönottoasetus voidaan valmistella ja antaa nopeasti. Koska soveltamisasetukset saattavat olla sisällöltään huomattavastikin käyttöönottoasetuksia yksityiskohtaisempia, ne edellyttävät useissa tilanteissa enemmän valmisteluaikaa, mitä edeltävä käyttöönottoasetuksen eduskuntakäsittely tarjoaa. Jos soveltamisasetuksen sisältö yhdistettäisiin osaksi käyttöönottoasetusta, tämä väistämättä useissa tilanteissa hidastaisi käyttöönottoasetusten valmistelua ja siten toimivaltuuksien käyttöön saamista. Erillinen käyttöönottoasetus myös mahdollistaa sen, että eduskunta voi jossain määrin jo käyttöönottoasetusta käsitellessään ohjata valtioneuvoston soveltamisasetuksen antamista koskevaa valmistelua.

Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu myös mahdollisuuksia säännellä sitä, millä tasolla ja tarkkuudella kiireellisessä tilanteessa poikkeusolojen toteamista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa koskevat päätökset ja asetukset on perusteltava ja niiden vaikutuksia arvioitava. Käytännössä kiireellisessä tilanteessa kattavien ja yksityiskohtaisten vaikutusarvioiden tekeminen ja yksityiskohtaisten perustelujen kirjoittaminen voi olla erittäin haastavaa. Edellä mainitut velvollisuudet perustuvat kuitenkin viime kädessä perustuslain 47 §:ssä säädettyyn eduskunnan tiedonsaantioikeuteen, josta ei ole mahdollista tavallisella lailla poiketa. Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Viime kädessä eduskunta, erityisesti perustuslakivaliokunta, asettaa tulkintakäytännöllään sen tason, mikä perusteluilta ja vaikutusarvioilta kussakin tilanteessa sen olosuhteet kokonaisuudessaan huomioiden edellytetään.

Määräenemmistöä koskevan vaatimuksen asettaminen

Perustuslakivaliokunta painotti valmiuslain 118 §:n mukaisten liikkumisrajoitusten käyttöönottoasetuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 11/2020 vp) tarvetta selvittää huolellisesti, voiko poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista koskeva päätöksenteko eduskunnassa kaikissa tilanteissa perustua yksinomaan äänten enemmistölle. Valiokunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää määräenemmistöön perustuvan päätöksenteon soveltuvuutta eduskunnan päätöksentekoon. Menettelyä koskeviin lainsäädäntöuudistuksiin ei tule kuitenkaan valiokunnan mukaan ryhtyä ilman perusteellista jälkikäteistä tarkastelua poikkeusoloista kertyneistä kokemuksista. Kysymystä määräenemmistöedellytyksestä ei käsitelty voimassa olevan tai sitä edeltäneen valmiuslain esitöissä eikä niiden eduskuntakäsittelyvaiheessa.

Kysymystä mahdollisen määräenemmistöä koskevan vaatimuksen asettamisesta ei ole ratkaistavissa valmiuslain puitteissa, vaan edellyttäisi perustuslain muuttamista. Kysymystä ei tästä syystä ole laajemmin käsitelty osana tämän, vain valmiuslain uudistamista koskevan, esityksen valmistelua.

5.1.6 Lisätoimivaltuudet

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevana yleisenä kysymyksenä esityksen valmistelussa on ollut esillä mahdollisuus luopua kokonaan toimivaltuuksien säännösperusteisesta kytkennästä tiettyihin poikkeusoloperusteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kaikki lain toimivaltuussäännökset olisivat periaatteessa otettavissa käyttöön kaikissa poikkeusoloissa ja niiden käyttöönottoa ohjaisi ainoastaan yleinen toimivaltuuksien välttämättömyyttä koskeva vaatimus.

Lisätoimivaltuuksien poikkeusolokytkentöjen poistaminen kokonaan olisi kuitenkin vaikeasti perusteltavissa suhteessa perustuslakivaliokunnan poikkeusololainsäädäntöä ja perusoikeuspoikkeuksia koskevaan käytäntöön. Valiokunta on korostanut, että perusoikeuspoikkeus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (PeVM 17/2020 vp), mikä valmiuslain systematiikassa kiinnittyy ensisijaisesti tietyn laissa säädetyn poikkeusolon hallintaan.

Poikkeusolokytkentöjen poistaminen laista johtaisi asetelmaan, jossa useat lain lisätoimivaltuudet olisivat säännösten sanamuodon perusteella sovellettavissa sellaisissakin poikkeusoloperusteissa, joiden hallintaan niillä ei ole minkäänlaista välitöntä kytkentää. Vaikka toimivaltuuksien käyttöönottoa ohjaa myös yleinen välttämättömyyden vaatimus, sen ei voida katsoa poistavan lainsäätäjään kohdistuvaa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta, eikä poikkeusolokytkentöjen poistamista kokonaan voida siksi pitää perusteltuna. Esityksen valmistelun yhteydessä on kuitenkin arvioitu jokaisen lisätoimivaltuussäännöksen välttämätön käyttöala ja poikkeusolokytkentöjä ehdotetaan voimassa olevaan lakiin nähden laajennettavan siltä osin, kun tälle on asialliset perusteet. Lain soveltamisen kannalta keskeistä on lisäksi se, että useat poikkeusoloperusteet voivat täyttyä samanaikaisesti, mikä mahdollistaa toimivaltuuksien käyttöönoton jokaisen todetun poikkeusoloperusteen nojalla.

5.1.7 Erinäiset säännökset

Voimassa olevan valmiuslain korvaussäännökset perustuvat yleiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen tiettyjen toimivaltuuksien ja niistä aiheutuvien vahinkojen osalta. Valtion vahingonkorvausvelvollisuus on siten voimassa olevassa laissa huomattavasti laajempi kuin se ehdotuksen mukaan uudessa laissa olisi. Koska voimassa olevan lain korvaussäännökset perustuvat kattavaan taloudellisten menetysten korvattavuuteen ja yksilölliseen vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn, ne voisivat laajoissa poikkeusoloissa edellyttää todella mittavaa ja raskasta hallinnollista prosessia. Vaikka voimassa oleva laki sisältää tiettyjä mahdollisuuksia korvausten kohtuullistamiseen, niiden tosiasiallinen toteuttamiskelpoisuus erityisesti sotilaallisissa poikkeusoloissa jää kyseenalaiseksi, minkä vuoksi kattavaan vahinkojen korvaamiseen perustuvat säännökset voisivat myös tulla valtiolle poikkeusoloissa suhteettoman kalliiksi yhteiskunnan taloudelliseen kantokykyyn nähden. Esityksen valmistelussa ei siksi ole pidetty tarkoituksenmukaisena säilyttää nykytilaa lain korvaussäännösten osalta.

Perustuslaista ei voida johtaa varsinaista velvollisuutta korvata poikkeusolojen lakiin perustuvista toimenpiteistä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä yksityisille tahoille. Ehdotetun korvaussääntelyn vaihtoehtona voisikin pitää myös sitä, ettei valmiuslaissa lainkaan säädettäisi sen mukaisten toimenpiteiden korvattavuudesta. Tämä ei välttämättä johtaisi siihen, ettei valmiuslain mukaisia toimenpiteitä lainkaan korvattaisi, mutta mahdollisista korvauksista olisi tällöin säädettävä erikseen tapauskohtaisesti.

Valtion korvausvastuun piiriin kuuluisi ehdotuksen mukaan selvästi alle puolet uuden lain toimivaltuuksista, minkä lisäksi korvausten määrää ja korvaukseen oikeutettuja tahoja jossain määrin ehdotetaan rajattavaksi niidenkin toimivaltuuksien osalta, joita koskien laissa edelleen olisi korvauksia koskeva säännös. Osa valmiuslain toimivaltuuksista on silti sellaisia, että niiden osalta selvästi on olemassa perusteet valtion korvausvastuulle ja korvausperusteet myös pystytään riittävällä tavalla ennakollisesti määrittämään. Ennakollisesti säädetyillä korvaussäännöksillä on osansa myös toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. Esityksen valmistelussa ei siksi ole nähty perusteita luopua korvaussääntelystä kokonaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Suomen valmiuslakia voidaan pitää sisällöltään varsin kattavana ja yksityiskohtaisena muihin tarkastelussa nostettuihin maihin verrattuna. Monissa maissa kriisiaikojen toimivaltuudet on rakennettu myös hajanaisemmin erilaisia kriisejä koskevaan erityislainsäädäntöön ja joissain maissa poikkeusolojen toteaminen nojautuu vahvasti tapaoikeuteen. Vertailun perusteella eri maiden lainsäädännöstä löytyy kuitenkin myös yhtenäisiä elementtejä Suomen valmiuslainsäädännön kanssa. Yhteinen piirre on myös se, että yhteiskunnallisesti vakaviinkin kriisitilanteisiin pyritään vastaamaan ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Muun ohella Venetsian komission maaraporttien perusteella on todettavissa, että esimerkiksi monessa Euroopan maassa koronaviruksen ensimmäisen aallon hallitsemiseksi tarvittavat poikkeukselliset toimet toteutettiin useimmiten tavallisen lainsäädännön puitteissa.

Vertailuun on sisällytetty Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Ranskan, Viron, Kanadan, Latvian ja Yhdysvaltojen keskeinen hätätilalainsäädäntö. Vertailu on laadittu pääosin vuoden 2023 aikana hyödyntäen maiden lainsäädäntöä koskevien tietokantojen lisäksi Venetsian komission laatimia hätätilalainsäädäntöä koskevia maaraportteja sekä Euroopan parlamentin koostamista koronaviruksen hallitsemiseksi tehtyjä toimenpiteitä koskevia raportteja. Lisää tietoja muiden maiden hätätilalainsäädännöstä on saatavilla muun muassa Venetsian komission kotisivuilta (www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/By_country-E.htm).

5.2.2 Ruotsi

Ruotsin lainsäädännössä poikkeusoloista säädetään Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsformen; RF 1974:152) 15 luvussa. Hallitusmuodossa poikkeusolot kytkeytyvät käytännössä vain sotaan ja sodanuhkaan. Hallitusmuodossa tunnistetaan kuitenkin myös muut poikkeukselliset olosuhteet sodan tai sen vaaran lisäksi, mikäli ne ovat aiheutuneet edellä mainituista. Vaikka hallitusmuoto ei itsessään tunnista muita kuin sodanaikaisia poikkeusoloja, on Ruotsin perustuslakivaliokunta hyväksynyt poikkeustiloja esimerkiksi terrorismin johdosta 1970-luvulla (nödvärnsrätt). Ruotsissa on myös erillinen laki kokonaispuolustuksesta ja tehostetusta valmiudesta (Lag om totalförsvar och höjd beredskap 1992:1403), jonka mukaisesti hallitus voi päättää tehostetusta tai korkeimmasta valmiudesta (sota).

Hallitusmuodon 15 luvussa on säännökset muun muassa maan päätöksentekoon ja toimivaltuuksien käyttöön liittyen. Erillinen parlamentin nimeämä sotavaltuusto voi tarvittaessa ottaa parlamentin roolin, mikäli olosuhteet näin vaativat (15:2.1 §). Tällöin sotavaltuustolla on pääsääntöisesti samat valtuudet kuin sillä tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta (15:3 §). Edellä mainittu luku sisältää myös säännöksen valtiopäivien toimivallasta päättää hallituksen muodostamisesta, mikäli sodan tai sen seurauksena hallitus ei pysty täyttämään tehtäviään (15:4 §). Jos valtakunta on sodassa ja sen seurauksena valtiopäivät ja sotavaltuuskunta eivät voi täyttää tehtäviään, hallituksen on täytettävä ne siinä määrin kuin on tarpeen valtakunnan suojelemiseksi ja sodan loppuun saattamiseksi. Hallituksella ei ole kuitenkaan oikeutta sodan aikana vahvistaa, muuttaa tai kumota perustuslakia, valtiopäivien sääntöjä tai valtiopäivien vaaleja koskevia lakeja (15:5 §).

Hallitus voi myös lain nojalla antaa asetuksella tietyistä aiheista määräyksiä, jotka perustuslain mukaan olisi muutoin säädettävä laissa tai ovat puolustusvalmiuden osalta on tarpeellisia (15:6 §). Perusoikeusrajoituksia koskevaa erityistä lainsäätämisjärjestystä ei sovelleta sodassa tai välittömässä sodan vaarassa (15:7 §). Hallitus voi myös valtiopäivien valtuuttamana päättää, että sen hallitusmuodon mukaisia tehtäviä voidaan antaa toiselle viranomaiselle suoritettavaksi. Kuitenkaan esimerkiksi poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttämistä se ei voi delegoida muulle viranomaiselle (15:8 §).

Ruotsissa on käytössä myös niin sanottuja valtakirjalakeja (fullmaktslagarna), jotka sisältävät erityisiä toimivaltuuksia poikkeusoloja varten. Lait koskevat esimerkiksi työvoimaa, sotarikoksia sekä tuomioistuinten ja kuntien menettelysäännöksiä ja ne tulevat automaattisesti sovellettavaksi poikkeusoloissa. Esimerkiksi säännöstelylaki (Ransoneringslag 1978:268) on valtakirjalaki, jonka säännökset tulevat sovellettavaksi, jos valtakunta on sodassa. Säännöksiä voidaan soveltaa kokonaan tai osittain myös silloin, jos valtakunnassa vallinneen sodan tai sodan vaaran taikka muun poikkeuksellisen tapahtuman seurauksena valtakunnassa on niukkuutta tai huomattavaa niukkuuden vaaraa maanpuolustuksen tai kansanhuollon kannalta tärkeistä tarvikkeista (1–2 §). Soveltaminen tässä tilanteessa tarvitsee kuitenkin erillisen määräyksen hallitukselta. Määräykselle on asetettava aikajakso ja sen voimassaolo voi jatkua enintään vuoden kerrallaan. Määräys on toimitettava eduskunnalle kuukauden kuluessa määräyksen antamisesta. Määräys lakkaa olemasta voimassa, mikäli eduskunta ei hyväksy määräystä kahden kuukauden kuluessa.

Säännöstelylaki sisältää toimivaltuuksia muun muassa kaupan säännöstelyyn, erikoismaksuihin ja lunastukseen liittyen. Valtakirjalakeja on Ruotsin maanpuolustuskorkeakoulun kirjallisuudessa kritisoitu niiden ajantasaisuuden puutteesta, mutta toisaalta niiden on katsottu olevan parempi vaihtoehto kuin lait, jotka valmistellaan ja hyväksytään nopeasti ja joista ei tiedoteta ulospäin. Valtakirjalakien etuna voi näin ollen pitää muun muassa niiden ennustettavuutta. (Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning: En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige, Marika Ericson, 2019, s. 24.)

Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy myös jonkin verran muuta häiriötilanteisiin varautumista ja häiriötilanteiden hallintaa koskevaa sääntelyä esimerkiksi kuntien ja alueiden tasolla. Tietyissä siviilikriiseissä, kuten suuronnettomuuksissa on sovellettavissa myös tavallisessa lainsäädännössä olevia erityissäännöksiä, joiden nojalla hallitus voi esimerkiksi antaa asetuksia asioista, jotka muutoin kuuluisivat lainsäädännön alaan sekä päättää viranomaisille annettavista erityisistä toimivaltuuksista. Poikkeusolot voidaan Ruotsissa todeta kuitenkin vain hallitusmuodon perusteella.

Parlamentaarinen valiokunta arvioi poikkeusoloja koskevan sääntelyn riittävyyttä ja antoi mietintönsä hallitusmuodon mukaisesta valmiuslainsäädännön uudistamisesta vuonna 2023 (SOU 2023:75). Komitea on ehdottanut mietinnössään muun muassa säännöksiä, jotka koskisivat vakavia rauhanajan kriisitilanteita (mm. pandemia, vakava luonnononnettomuus), jolloin parlamentti voisi myöntää hallitukselle erityisiä valtuuksia antaa kriisin hoitamisen kannalta tarpeellisia säännöksiä. Uusien sääntöjen on ehdotettu tulevan voimaan vuonna 2027.

5.2.3 Norja

Norjassa poikkeusolot perustuvat pitkälti tapaoikeuteen eikä varsinaisia yleisiä säännöksiä poikkeustilasta tai perusoikeuksista poikkeamisesta ole perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä. Poikkeustilan soveltamisesta on kokemusta vain toisen maailmansodan ajalta, kun parlamentin valtaa siirrettiin maanpaossa olevalle hallitukselle. Hallituksen toimeksiannosta perustuslain säännöksiä selvittänyt erillinen ihmisoikeuskomitea (Menneskerettighetsutvalget) ehdotti vuonna 2011 erillistä säännöstä, jossa olisi ollut mahdollisuus poiketa perustuslain mukaisista oikeuksista sotatilassa tai kriisissä, mutta säännöstä ei lisätty perustuslakiin (Kongeriket Norges Grunnlov 17.5.1814). (Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011)

Perustuslaissa on vain säännös, joka koskee parlamentin toiminnan järjestämistä poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten sodan tai tartuntataudin aikana (68 artikla). Perustuslaissa on myös sotaan liittyvä toimivaltuus kuninkaalle, jonka mukaisesti kuninkaalla on oikeus koota joukkoja, aloittaa sota maan puolustamiseksi ja tehdä rauha, tehdä ja irtisanoa kansainvälisen oikeuden mukaisia sopimuksia sekä lähettää ja vastaanottaa lähettiläitä (26 artikla).

Vaikka Norjassa ei ole yleisiä säännöksiä poikkeusoloista tai niiden toteamisesta, on Norjassa kuitenkin erityislainsäädäntöä yleisistä hätätilanteista, kuten sodasta ja tartuntataudeista, jotka sisältävät erityisiä toimivaltuuksia. Erityisiä toimivaltuuksia sisältyy muun muassa säteilylakiin (Lov om strålevern og bruk av strålingon, 2000-05-12-36), jonka mukaan säteilyonnettomuuksissa kuningas voi määrätä valtion ja kunnalliset elimet evakuoimaan tai rajoittamaan pääsyä alueille sekä toimenpiteitä, jotka liittyvät elintarvikkeiden turvaamiseen (16 §). Myös erillisessä sotaa, sodanvaaraa ja vastaavien olosuhteiden aikaa koskevassa valmiuslaissa (Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold 1950-12-15-7) on erillisiä toimivaltuuksia erityisille hätätilanteille. Sodan ja sodanuhkan lisäksi lainsäädäntövallan on katsottu siirtyvän tilanteessa, jossa jokin vaara uhkaa valtakunnan itsenäisyyttä ja turvallisuutta. Tällöin kuningas voi antaa lainsäädäntöä turvatakseen muun muassa valtakunnan turvallisuuden, yleisen järjestyksen, tarvikkeet ja kansanterveyden (3 §).

Lisäksi Norjassa on erillinen väestönsuojelua koskeva lainsäädäntö (Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret 2010-06-25-45), jossa säädetään muun muassa siviilihenkilöiden väestönsuojelutehtävien suorittamista koskevasta velvollisuudesta ja kuntien ja yksityisten avunantovelvollisuudesta väestön evakuointiin ja majoitukseen liittyen.

Korona-aikana Norjan parlamentti hyväksyi myös niin sanotun koronalain, jolla hallitukselle siirrettiin yleisempiä lainsäädäntövaltuuksia, mitkä mahdollistivat poikkeukset ja muutokset jopa 62:een koronalaissa lueteltuun lakiin delegoidulla lainsäädännöllä. Delegoitujen säädösten tuli koronalaissa säädetyn mukaisesti olla Norjan lainsäädännössä takaamien ihmisoikeuksien mukaisia. Koronalaki kumottiin jälkeenpäin ja kaikki sen nojalla annetut säädökset oli hyväksyttävä eduskunnan laiksi kuukauden kuluessa koronalain voimassaolon päättymisestä tai ne kumottiin.

Norjan oikeus- ja yleisen turvallisuuden ministeriö antoi alkuvuodesta 2025 Norjan parlamentille valkoisen kirjan Norjan kokonaisvalmiudesta (Meld. St. 9, 2024–2025), joka sisältää Norjan kokonaisvalmiuteen liittyviä suosituksia ja yli 100 erilaista toimenpidettä. Valkoinen kirja sisältää suosituksia myös lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, kuten siviilityövoiman hyödyntämistä koskevan lainsäädännön kehittämisestä, jota koskien parlamentille on jo annettu lainsäädäntöehdotus (Proposition No 11 Bill 2024–2025).

5.2.4 Tanska

Norjan tapaan myös Tanskassa poikkeusolot perustuvat tapaoikeuteen eikä erillisiä yleissäännöksiä poikkeusoloista tai niiden julistamisesta sisälly perustuslakiin. Käytännössä tapaoikeuteen perustuvat poikkeusolot olivat käsillä Tanskassa toisen maailmansodan aikana, kun hallitus antoi niin sanottuja toimeenpanokäskyjä toimivan parlamentin puuttuessa. Tanskan perustuslakiin (Danmarks Riges Grundlov 5.6.1953) sisältyy kuitenkin erillinen säännös, jossa säädetään erikseen Kuninkaan lainsäädäntövallasta poikkeuksellisessa tilanteessa. Lain 23 §:n mukaisesti erityisen kiireellisissä tapauksissa, kun parlamentti ei voi kokoontua, kuningas voi antaa väliaikaisia lakeja. Ne eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa ja lait on aina esitettävä hyväksyttäväksi tai hylättäväksi välittömästi parlamentin kokoontumisen jälkeen. Tanskan perustuslaissa ei ole myöskään säännöstä sen sisältämien perusoikeussäännösten rajoittamisesta poikkeusoloissa. Sen sijaan Tanskan tavalliseen lainsäädäntöön sisältyy erityisiä säännöksiä, jotka mahdollistavat erilaisia viranomaisten pitemmälle meneviä ja luonteeltaan poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Esimerkiksi koronaviruksen hoidossa henkilökohtaista vapautta ja kokoontumisoikeutta koskevia oikeuksia rajoitettiin normaalin lainsäädännön perusteella annettavilla toimeenpanoasetuksilla.

5.2.5 Saksa

Saksassa ei ole varsinaista erillistä valmiuslakia, vaan hätätilaa koskevat säännökset on sisällytetty Saksan perustuslakiin 1960-luvulla (Grundgesetz 23.5.1949). Perustuslaissa hätätilaa koskeva määritelmä on jaettu erikseen sisäisiin ja ulkoisiin hätätiloihin. Ulkoisen hätätilan määritelmä kattaa niin sanotun jännitystilan (state of tension, 80a artikla) ja puolustustilan (state of defence, 115a artikla). Ennen puolustustilan julistamista eduskunta voi julistaa jännitystilan olemassaolon, joka on puolustustilaa edeltävä vaihe.

Jännitystila on voimassa, mikäli parlamentti on todennut sen olemassaolon kahden kolmasosan enemmistöllä. Jo jännitystilan toteamisen jälkeen voidaan aktivoida puolustukseen ja siviiliväestön suojeluun liittyviä säännöksiä, joista säädetään perustuslaissa tai liittovaltion laissa (80a artikla). Puolustustila voidaan aktivoida, jos liittovaltion alue on asevoimien hyökkäyksen kohteena tai välittömästi uhattuna tällaisella hyökkäyksellä. Puolustustila voidaan todeta liittohallituksen hakemuksesta, johon vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä, joihin kuuluu vähintään enemmistö parlamentin äänistä. Artikla sisältää puolustustilan julistamiselle myös vaihtoehtoiset keinot, mikäli parlamentti ei ole päätösvaltainen. Perustuslaki sallii puolustustilan aikana säädettävän väliaikaisia poikkeuksia muun muassa pakkolunastuskorvauksiin. Puolustustilan aikana voidaan soveltaa myös kiireellistä lainsäädäntömenettelyä (115 d artikla) tai siirtää rajoitetusti lainsäädäntövaltaa erityiselle komitealle (115 e artikla). Komitean antamat lait ja niiden nojalla annetut säädökset ovat voimassa enintään kuusi kuukautta puolustustilan päättymisestä. Tiettyjen perustuslain nojalla annettujen poikkeuksellisten lakien, kuten talouteen liittyvien lakien, soveltaminen päättyy viimeistään toisen tilikauden (fiscal year) loppuun (115 k artikla). Parlamentti voi kuitenkin liittoneuvoston suostumuksella kumota komitean antamat lait tai liittohallituksen vaaran torjumiseksi toteuttamat toimenpiteet. Parlamentti voi päättää liittoneuvoston suostumuksella ja liittotasavallan presidentin vahvistamalla päätöksellä puolustustilan päättyneeksi (115 l artikla).

Sisäinen hätätila voi olla käsillä esimerkiksi suuronnettomuuksissa sekä luonnonkatastrofeissa (35 artikla) tai muissa sisäisissä hätätiloissa (91 artikla), kuten silloin, jos jokin aiheuttaa välitöntä vaaraa demokraattisen perusjärjestyksen olemassaololle (esim. kapina). Päätöksen sisäisen hätätilanteen olemassaolosta voi liittohallitus tehdä yksin toisin kuin ulkoisen hätätilan osalta. Sisäisten hätätilojen osalta toimivaltuudet liittyvät lähinnä määräyksiin poliisin toiminnasta.

Osavaltioille on siirretty perustuslailla lainsäädäntövaltaa siltä osin kuin perustuslaissa kyseinen lainsäädäntövalta ei kuulu liittovaltiolle (70 artikla). Väestönsuojelu (Zivilschutz) on puolestaan kokonaan liittovaltion lainsäädäntövallassa. Yleiselle turvallisuudelle aiheutuvien vaarojen hallinta kuuluu osavaltioille, jonka vuoksi ne kaikki ovat hyväksyneet niin sanotut katastrofisuojalait, jotka sisältävät erilaisia säännöksiä suuronnettomuuden toteamiseksi. Esimerkiksi Nordrhein-Westfalenin lainsäädännössä on määritelty suuronnettomuus vahingolliseksi tapahtumaksi, joka vaarantaa tai merkittävästi heikentää lukuisten ihmisten elämää, terveyttä tai välttämättömiä tarvikkeita, eläimiä, luonnonvaroja tai omaisuutta. Koronapandemian aikana poikkeusoloja ei todettu perustuslain nojalla, mutta parlamentti tunnisti tartuntatautilain (Infektionsschutzgesetz 20.07.2000) mukaisen valtakunnallisesti merkittävän epidemiatilanteen. Osa osavaltioista totesi puolestaan suuronnettomuuden olevan käsillä katastrofilain nojalla.

Perustuslaissa säänneltyjen perusoikeuksien yhteydessä säädetään niiden rajoitusedellytyksistä erilaisissa hätätiloissa. Esimerkiksi liikkumisvapautta koskeva säännös (11 artikla) sisältää mahdollisuuden rajoittaa oikeutta lailla tai sen nojalla muun muassa tilanteissa, joissa rajoittaminen on välttämätöntä liittovaltion tai osavaltion olemassaoloa tai vapaata demokraattista perusjärjestystä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi, epidemian vaaran torjumiseksi, vakavan onnettomuuden tai luonnonkatastrofin torjumiseksi. Varsinainen toimivaltuusäännös on kuitenkin muussa lainsäädännössä, kuten tartuntatautilaissa, joka sisältää toimivaltuuden liik-

kumisvapauden mahdolliseen rajoittamiseen. Tartuntatautilain mukaisista toimenpiteistä vastaavat viranomaiset määräytyvät osavaltioiden hallitusten määräyksellä, jollei asiasta ole annettu osavaltion lainsäädäntöä (54 §). Lain 28 §:n nojalla myös paikallisviranomaiset kuten kunnat voivat antaa määräyksiä asiasta. Laaja-alaisia ihmisoikeuksiin vaikuttavia toimia toteutettiin koronapandemian hoidossa ensisijaisesti osavaltioiden määräyksillä, jotka perustuivat tartuntatautilakiin. Eduskuntalaeissa puolestaan säädetään muun muassa viranomaisten toimivallasta ja taloudellisesta tuesta.

5.2.6 Ranska

Ranskan perustuslaissa (Constitution du 4 octobre 1958) ei tunnisteta varsinaisia poikkeusoloja, vaikka laista löytyykin poikkeuksellisia oloja koskevaa sääntelyä. Ranskan perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, ettei perustuslaki sulje lainsäätäjän mahdollisuutta säätää erillisestä hätätilajärjestelmästä. Se on myös katsonut, että hätätilajärjestelmän tehtävänä on varmistaa, että saavutetaan tasapaino toisaalta yleiseen järjestykseen kohdistuvien loukkausten ehkäisemisen ja toisaalta kaikille alueella asuville henkilöille myönnettyjen oikeuksien ja vapauksien kunnioittamisen välillä. (Ranskan perustuslakivaliokunnan päätös; no. 2015–527 QPC of 22 December 2015)

Perustuslain sääntely kohdistuu valtion ylimpien toimielimien erityisiin toimivaltuuksiin poikkeuksellisissa oloissa. Lain 16 artiklassa säädetään Presidentin poikkeuksellisista toimivaltuuksista, kun Ranskan instituutiot, kansakunnan riippumattomuus, sen alueen koskemattomuus tai sen kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpano ovat vakavasti ja välittömästi uhattuina ja julkisen vallan säännöllinen toiminta keskeytyy. Olosuhteiden edellyttämistä toimenpiteistä presidentin on kuitenkin neuvoteltava virallisesti pääministerin, yleiskokousten puheenjohtajien sekä perustuslakineuvoston kanssa ja toimenpiteiden tulee perustua siihen, että varmistetaan viranomaisten tehtävien suorittaminen. Kun toimivaltuudet ovat olleet käytössä 30 päivää, voi kansalliskokouksen puheenjohtaja, senaatin presidentti, kuusikymmentä kansanedustajaa tai senaattoria ottaa toimivaltuudet arvioitavaksi perustuslakineuvostoon tutkiakseen, täyttyvätkö toimivaltuuksien perusteet. Se antaa arvionsa 60 päivän päästä toimivaltuuksien käyttöönotosta tai milloin vain tämän jälkeen. Lain 16 artiklan mukaisia poikkeusvaltuuksia on sovellettu viimeksi 1961 Algeriassa epäonnistuneen vallankaappausyrityksen jälkeen.

Toinen perustuslain selkeästi poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvä sääntely sisältyy lain 36 artiklaan, jossa säädetään piiritystilasta, jonka olemassaolon voi määrätä Ranskan ministerineuvosto. Parlamentti voi kuitenkin antaa vain luvan sen jatkamiseen yli kahdentoista päivän. Delegoidulla lainsäädännöllä on puolestaan kodifioitu piiritystila erilliseen puolustustilalakiin (Code de la défense). Laissa täsmennetään, että piiritystila voidaan julistaa vain ulkomaisen sodan tai aseellisen kapinan välittömän vaaran vuoksi. Piiritystilassa siviiliviranomaiselle annetut valtuudet järjestyksen ylläpitämiseksi ja poliisille siirtyvät sotilasviranomaisille (Artikla L2121-1 ja 2). Toisaalta Ranskan perustuslain 38 artikla sallii myös väliaikaisen lainsäädäntövallan siirron hallitukselle. Hallitus voi ohjelmansa toteuttamiseksi pyytää eduskunnalta luvan toteuttaa asetuksilla määräajaksi toimenpiteitä, jotka yleensä kuuluvat lain piiriin. Artikla ei sen sanamuodon perusteella kuitenkaan viittaa suoraan poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja kyseisen lainsäädäntövallan toimikausi asetetaan kuitenkin erikseen lailla. Asetukset annetaan ministerineuvostossa sen jälkeen, kun valtioneuvostoa on kuultu. Ne tulevat voimaan julkaisuhetkellä, mutta raukeavat, jos niitä ei ratifioida eduskunnalle valtuutuslaissa asetettuun päivämäärään mennessä. Määräajan päätyttyä asetuksia voidaan muuttaa vain lailla.

Puolustustilalaissa viitataan hätätilan osalta erilliseen hätätilalakiin. Piiritystilaa ja hätätilaa koskevia määräyksiä ei kuitenkaan saa soveltaa samanaikaisesti samalla alueella (Artikla L2131-1). Erillisellä hätätilalailla (Loi relative à l'état d'urgence n° 55–385) voidaan julistaa hätätila joko yleiseen järjestykseen kohdistuvista vakavista hyökkäyksistä johtuvan välittömän vaaran

vuoksi tai sellaisten tapahtumien vuoksi, jotka ovat luonteeltaan ja vakavuudeltaan yleisen onnettomuuden (de calamité publique) kaltaisia. Hätätila julistettiin 2015 tehtyjen Pariisin terroriiskujen jälkeen ja päätöstä sittemmin jatkettiin.

Edellä mainittua hätätilalakia ei kuitenkaan sovellettu koronakriisissä vaan Ranskan sektorilainsäädäntöön säädettiin erikseen koronan seurauksena myös terveyteen liittyvästä hätätilalaista (LOI d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 n° 2020–290). Lain mukaan hätätila voidaan julistaa, jos terveyskatastrofi vaarantaa luonteeltaan ja vakavuudeltaan väestön terveyden. Kyseisen hätätilan jatkaminen yli kuukauden voidaan sallia lailla vasta sen jälkeen, kun tiedekomiteaa on kuultu. Hätätila voidaan kuitenkin lopettaa ministerineuvoston asetuksella ennen sen pidentämistä koskevassa laissa asetetun määräajan päättymistä. Laki sisältää lukuisia valtuuksia toimenpiteistä tilanteen hallitsemiseksi. Pääministeri voi terveysministerin raportin perusteella annetulla asetuksella yksinomaan kansanterveyden takaamiseksi muun muassa rajoittaa ihmisten ja ajoneuvojen liikkumista, rajoittaa tai kieltää kokoontumisia, määrätä tavaroiden ja palveluiden pakkolunastuksesta tai toteuttaa hintavalvontatoimenpiteitä.

5.2.7 Viro

Viron perustuslain (Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349) 130 §:n mukaan hätä- tai sotatilan aikana ihmisten oikeuksia ja vapauksia voidaan kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen nimissä rajoittaa ja asettaa heille velvollisuuksia laissa säädetyissä tapauksissa ja menettelyissä. Perustuslain 128 §:n mukaan parlamentti julistaa tasavallan presidentin esityksestä sotatilan, mobilisaation ja demobilisaation sekä päättää puolustusvoimien käytöstä Viron valtion kansainvälisten velvoitteiden täyttämisessä. Viron tasavaltaa vastaan kohdistetun hyökkäyksen tapauksessa tasavallan presidentti julistaa sotatilan ja mobilisoinnin odottamatta parlamentin päätöstä. Sotatilasta säädetään erikseen maanpuolustuslaissa (Riigikaitseseadus RT I, 12.03.2015, 1). Perustuslaissa viitataan suoraan myös perustuslailliseen hätätilaan, jonka osalta parlamentti voi tasavallan presidentin tai tasavallan hallituksen esityksestä julistaa hätätilan koko maahan, mutta enintään kolmen kuukauden ajalta (129 §). Hätä- ja sotatiloissa käytettävistä toimivaltuuksista säädetään erityislaeissa.

Perustuslaillista hätätilaa koskevan lain (Erakorralise seisukorra seadus RT I 1996, 8, 165) 3 §:n mukaan Viron perustuslailliseen järjestykseen kohdistuva uhka voi johtua yrityksestä väkivaltaisesti kaataa Viron perustuslaillinen järjestys, terroristisesta toiminnasta, väkivaltaan liittyvästä kollektiivisesta painostuksesta, väkivaltaan liittyvästä laajasta ihmisryhmien välisestä konfliktista tai joidenkin Viron tasavallan paikkakuntien väkivaltaisesta eristämisestä. Hallitus voi perustuslaillisessa hätätilassa asettaa muun muassa ulkonaliikkumiskieltoja, kieltää lakkojen ja mielenosoitusten järjestämisen, kieltää tietyntyyppisten tietojen välittämisen joukkotiedotusvälineissä ja vahvistaa elintarvikkeiden myyntiä koskevia erityisiä menettelyitä.

Erillisessä hätätilalaissa (Hädaolukorra seadus RT I, 03.03.2017, 1) säädetään lähinnä suuronnettomuutta vastaavasta tilanteesta tai muutoin yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavasta tilanteesta. Edellä mainitussa laissa hätätilaksi katsotaan tapahtuma tai niiden ketju tai elintärkeiden palveluiden keskeytyminen, joka vaarantaa monien ihmisten hengen tai terveyden, aiheuttaa vakavia omaisuus- tai ympäristövahinkoja taikka vakavia ja laajoja häiriöitä elintärkeiden palvelujen jatkuvuuteen ja jonka ratkaiseminen edellyttää useiden viranomaisten tai niihin osallistuvien henkilöiden nopeaa koordinoitua toimintaa, tavanomaisesta poikkeavan komento-organisaation toimintaa sekä tavallista useampien henkilöiden ja resurssien käyttämistä kuin tavallisesti. Laissa on erikseen hätätilan riskin määritelmä, jossa olosuhteiden objektiivisen arvioinnin perusteella voidaan katsoa todennäköiseksi, että tapahtuma tai niiden ketju tai elintärkeiden palvelujen häiritseminen voi johtaa hätätilanteeseen lähitulevaisuudessa. Lain 19 §:ssä täsmennetään hätätilan määritelmää, koska hallitus voi julistaa hätätilan luonnonmullistuksen, katastrofin tai tartuntataudin leviämisen aiheuttaman hätätilan ratkaisemiseksi, jos hätätilannetta ei ole mahdollista hoitaa toteuttamatta kyseisessä laissa tarkoitettuja toimenpiteitä. Hätätila voidaan lain 20 §:n mukaan julistaa koko maahan tai alueellisesti. Hallitus päättää hätätilanteen

päättämisestä sen jälkeen, kun toimenpiteet eivät enää ole tarpeen hätätilan ratkaisemiseksi (22 §). Laki sisältää toimivaltuuksia muun muassa työvelvollisuuteen, otto-oikeuksiin sekä liikkumis- ja kokoontumisrajoituksiin liittyen.

5.2.8 Kanada

Kanadassa perusoikeuksien sääntely perustuu perustuslain tasoiseen Kanadan oikeuksien ja vapauksien peruskirjaan (1982). Peruskirjan 1 §:ssä säädetään perusoikeuksien rajoittamisesta, jonka mukaan peruskirja takaa siinä määritellyt oikeudet ja vapaudet vain laissa määrätyin kohtuullisin rajoituksin, jotka voidaan perustella vapaassa ja demokraattisessa yhteiskunnassa.

Kanadan kansallisen hätätilan määritelmä perustuu hätätilalakiin (Emergencies Act, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.)). Lain mukaan hätätilalla tarkoitetaan tilapäistä, kiireellistä ja kriittistä tilannetta, joka vakavasti vaarantaa kansalaisten henkeä, terveyttä tai turvallisuutta ja on niin suuri tai sellainen, että se ylittää provinssin kyvyn tai toimivallan käsitellä sitä, tai vakavasti uhkaa Kanadan hallituksen kykyä säilyttää Kanadan suvereniteetti, turvallisuus ja alueellinen koskemattomuus eikä sitä voida ratkaista tehokkaasti millään muulla Kanadan lailla.

Laissa säädetään erikseen yksityiskohtaisemmista hätätilamääritelmistä, hätätilan julistamisesta, kuulemisesta ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista. Ensinnäkin lain 5 §:ssä säädetään julkisen hyvinvoinnin hätätilan määritelmästä, jonka aiheuttaa todellinen tai välitön a) tulipalo, tulva, kuivuus, myrsky, maanjäristys tai muu luonnonilmiö b) ihmisten, eläinten tai kasvien tauti tai c) onnettomuus tai ympäristön pilaantuminen ja joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa hengen tai omaisuuden vaarantumisen, yhteiskunnallisen häiriön tai keskeisten tavaroiden, palvelujen tai resurssien saamisen häiriintymisen niin vakavaksi, että kyseessä on kansallinen hätätilanne. Toiseksi lain 16 §:ssä säädetään yleiseen järjestykseen liittyvästä hätätilasta, joka johtuu Kanadan turvallisuuteen kohdistuvista uhista ja joka on niin vakava, että se on kansallinen hätätila. Lain 27 §:ssä määritetään kansainvälinen hätätila, joka tarkoittaa Kanadan ja yhden tai useamman muun maan osallisina olevaa hätätilaa, joka johtuu uhkailusta tai pakotuksesta tai vakavan voiman tai väkivallan todellisesta tai välittömästä käytöstä ja joka on niin vakava, että se on kansallinen hätätila. Lain 37 §:ssä määritetään sotahätätila, jolla tarkoitetaan todellista tai välitöntä sotaa tai muuta aseellista konfliktia, johon Kanada tai jokin sen liittolainen osallistuu ja joka on niin vakava, että se on kansallinen hätätila.

Esimerkiksi julkisen hyvinvoinnin hätätila voidaan julistaa lain 6 §:n mukaan, jos Kanadan kenraalikuvernööri perustellusta syystä katsoo, että on olemassa yleinen hyvinvointiin liittyvä hätätilanne ja se edellyttää tilapäisten erityistoimenpiteiden toteuttamista hätätilanteen hoitamiseksi. Asiasta on kuitenkin suoritettava lain 14 §:n mukainen kuuleminen, jonka jälkeen kenraalikuvernööri voi vasta julistuksella ilmoittaa asiasta. Kuulemisissa luutnanttikuvernööriä on kuultava ehdotetun toimen osalta kunkin sellaisen maakunnan neuvostossa, jossa hätätilan välittömät vaikutukset ilmenevät. Kenraalikuvernööri ei voi antaa julistusta yleisestä hyvinvointiin liittyvästä hätätilasta, jos hätätilanteen välittömät vaikutukset rajoittuvat yhteen lääniin tai ilmenevät pääasiallisesti yhdessä läänissä, ellei läänin neuvoston luutnanttikuvernööri ole ilmoittanut kenraalikuvernöörille, että hätätilanne ylittää läänin kyvyn tai toimivallan käsitellä sitä. Lain 6 §:n 2 momentin mukaan julkisen hyvinvoinnin vaaratilannetta koskevassa ilmoituksessa on mainittava a) tiivis hätätilanteen muodostavien asioiden tila b) neuvoston pääjohtajan ennakoimat väliaikaiset erityistoimenpiteet voivat olla tarpeen hätätilanteen hoitamiseksi ja c) jos hätätilanteen välittömät vaikutukset eivät ulotu koko Kanadaan, se Kanadan alue, johon hätätilanteen välittömät vaikutukset ulottuvat. Hätäilmoitus raukeaa yhdeksänkymmenen päivän kuluttua, jollei julistusta ole aiemmin peruutettu tai sen voimassaoloa jatkettu lain mukaisesti (7 §).

Lain 58 §:n mukaan hätätilan julistuksen vahvistamista koskeva esitys on vietävä eduskuntahuoneille pääsääntöisesti 7 päivän kuluessa julistuksesta. Jos jompikumpi niistä hylkää hätäil-

moituksen vahvistamista koskevan pyynnön, julistus kumotaan, siltä osin kuin se ei ole aikaisemmin päättynyt tai kumottu, kielteisen äänestyksen päivänä eikä toisessa parlamentissa ole tarpeen ryhtyä lisätoimiin. Laissa on säädetty myös erikseen hätäjulistuksen kumoamisesta, jatkamisesta ja muuttamisesta.

Kenraalikuvernööri voi hätätilanteen käsittelemiseksi antaa jokaisen hätätilamääritelmän osalta määräyksiä hätätilanteen käsittelemiseksi. Esimerkiksi julkisen hyvinvoinnin hätätilan osalta voidaan määrätä matkustamista koskeva kielto, jos se on tarpeen yksilöiden terveyden tai turvallisuuden suojelemiseksi. Kenraalikuvernööri voi muun muassa antaa määräyksiä tässä tilanteessa myös välttämättömien tavaroiden, palvelujen ja resurssien jakelun ja saatavuuden sääntelyyn liittyen. Jos hätätilan välittömät vaikutukset ulottuvat vain tietylle alueelle, määräyksiä voidaan käyttää vain kyseisen alueen osalta (8.2 §). Määräykset ovat lain 61 §:n mukaan saatettava eduskuntahuoneiden käsiteltäväksi 2 päivän kuluessa määräyksen antamisesta, jossa se voidaan kumota tai muuttaa.

Kanadassa on lisäksi säädetty erillinen hätätilanteiden hallintaa koskeva laki (Emergency Management Act, SC 2007, c. 15), jolla säännellään muun muassa yleisen turvallisuuden ja hätävalmiuden ministerin tehtävistä hätätilassa. Lain 3 §:n mukaan ministeri vastaa hätätilanteiden hallintaan liittyvästä johtajuudesta Kanadassa koordinoimalla valtion instituutioiden kesken ja yhteistyössä maakuntien ja muiden tahojen kanssa hätätilanteiden hallintaa. Laissa säädetään myös erikseen muun muassa valmiussuunnitelmien laatimisesta.

5.2.9 Yhdysvallat

Yhdysvaltojen hätätilalainsäädäntö muodostuu useista liittovaltio- ja osavaltiotason säädöksistä. Yhdysvaltain perustuslain I artiklan 8 pykälässä annetaan kongressille sotaan ja sotilaalliseen toimintaan liittyvät valtuudet. Presidentti on puolestaan valtuutettu julistamaan kansallisen hätätilan (National Emergencies Act, 50 U.S.C 1601–1651). Hätätilalain mukaan ’’niiden kongressin lakien osalta, jotka valtuuttavat käyttämään erityisiä tai poikkeuksellisia valtuuksia kansallisen hätätilan aikana, presidentti on oikeutettu julistamaan kansallisen hätätilan. Julistus on välittömästi toimitettava kongressille ja julkaistava liittovaltion rekisterissä. Kaikki lain säännökset, jotka antavat valtuuksia ja toimivaltaa käytettäväksi kansallisen hätätilan aikana, ovat voimassa ja pysyvät voimassa vain, kun presidentti on nimenomaisesti julistanut kansallisen hätätilan ja ainoastaan tämän luvun mukaisesti.’’ Luvussa säädetään myös hätätilan päättymisen edellytyksistä. Laki asettaa myös edellytykset siitä, kuinka usein kongressin on kokoonnuttava käsittelemään hätätilan olemassaoloa ja mahdollista päätöslauselmaa hätätilan päättämisestä.

Yhdysvaltojen lainsäädäntö tunnistaa myös muita hätätilaa koskevia julistuksia. Niin kutsuttu Stafford Act (42 U.S.C 5121–5123) antaa presidentille mahdollisuuden julistaa hätätilan (’’federal disaster’’ tai ’’emergency’’), milloin liittovaltion tulee avustaa osavaltioita luonnonkatastrofeissa tai muissa kriiseissä. Puolestaan Insurrection Act (10 U.S.C 251–255) antaa presidentille valtuuksia sisäisten levottomuuksien vallitessa. Presidentillä on hätätilassa myös valtuuksia säännellä maan taloutta kuten tiettyjen tuotteiden tuotantoa tai ottaa käyttöön säännöstelyä (Defense Production Act, 50 U.S.C 4501–4502)

Lisäksi osavaltioiden lainsäädäntöön sisältyy valtuuksia tehdä poikkeuksellisia toimenpiteitä hätätiloissa. Järjestelmä osavaltiotasolla on kuitenkin vaihteleva esimerkiksi sen suhteen kuka voi julistaa hätätilan ja kauan hätätila voi olla voimassa. Esimerkiksi Kaliforniassa hätätila voi lähtökohtaisesti kestää 60 vuorokautta kun taas New Yorkissa on erillisiä aikarajoja riippuen siitä kuka antaa hätätilajulistuksen (kuvernööri vai paikallinen johtaja) (California Emergency Services Act § 8550–8669.7, New York Executive Law, article 2-B, 24 ja 28 §). Lähtökohtaisesti osavaltiolait sisältävät myös säännöksiä hätätilan määritelmästä ja toisaalta minkälaisia poikkeuksellisia valtuuksia hätätilan julistaminen mahdollistaa. Esimerkiksi Kalifornian hätätilalainsäädännössä hätätilan tyyppejä on eroteltavissa kolmenlaista (state of emergency, state of

war emergency, local emergency). Jos kuvernööri julistaa state of emergency -tilan, hän voi asettaa esimerkiksi hintasääntelyä tavaroiden, palveluiden ja vuokrien osalta.

6 Lausuntopalaute

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli selvittää ja arvioida valmiuslain käyttöönoton kannalta keskeisen varautumisvelvollisuuden sääntelyn täsmentämistarpeet sekä laatia sitä koskevat tarpeelliset säännösehdotukset. Valmistelussa oli lisäksi selvitettävä, voidaanko valmiuslain velvoitteet normaalioloissa (varautuminen) ja sen käyttöönottotilanteissa (kriisijohtaminen) täsmentää toiminnalliseksi kokonaisuudeksi.

Työryhmä pyysi Lausuntopalvelun kautta lausuntoa valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta 216 viranomaiselta ja muulta taholta. Samalla oli myös mahdollisuus esittää näkemyksiä ja huomioita valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista. Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio oli lausunnoilla 5.12.2023–15.2.2024. Lausuntoja annettiin 134.

Lausuntopyynnön kohteena olevassa muistiossa käsiteltiin valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn lähtökohtia ja mahdollisia kehittämistarpeita. Muistio sisälsi myös valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Muistion sisältämät työryhmän alustavat ehdotukset olivat seuraavat:

1. Yleisestä varautumisvelvollisuudesta on edelleen tarpeen valmiuslaissa säätää
2. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa on syytä laajentaa julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin
3. Julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa on syytä säännösperusteisesti korostaa
4. Muilta osin yksityisen sektorin varautuminen on syytä edelleen jättää erityissääntelyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan
5. Varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on syytä täsmentää
6. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä varautuminen poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen
7. Myös normaaliolojen häiriötilanteita koskeva yleinen varautumisvelvollisuus tarpeen
8. Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen sääntelyä on syytä täsmentää.

Valtaosa lausunnonantajista katsoi olevan edelleen tarpeen säätää valmiuslaissa yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Erityislainsäädäntöön sisältyviä varautumisvelvoitteita ei kokonaisuuden kannalta pidetty yksin riittävinä.

Varautumisvelvollisuuden organisatorisen soveltamisalan laajentamiseen työryhmän esittämällä tavalla suhtauduttiin monissa lausunnoissa myönteisesti. Lausunnoissa korostui myös erityistehtäväyhtiöiden merkitys varautumisvelvollisuuden kannalta. Osa lausunnonantajista katsoi, että varautumisvelvollisuus tulisi ulottaa myös ainakin joiltain osin lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitaviin sekä arvioida julkisoikeudellisten yhdistysten asemaa varautumisvelvollisena. Työeläke- ja vakuutusalan edustajat pitivät työryhmän kaavailemaa laajennusta osin päällekkäisenä em. toimialaa koskevien erityislainsäädännön mukaisten varautumisvelvollisuuksien kanssa. Moni lausunnonantaja piti erityisesti tärkeänä sitä, että lain perusteella olisi yksiselitteistä keihin velvollisuus ulottuu.

Useat lausunnonantajat korostivat sitä, että palveluja ulkoistetaan nykypäivänä merkittävissä määrin, jolloin viranomaisten toiminnot ovat monilta osin ostopalvelujen varassa ja varautuminen jää näin ollen vain sopimusten varaan. Lausunnonantajat yhtyivät suurilta osin siihen, että myös ulkoistetut palvelut tulisi saattaa varautumisvelvollisuuden piiriin. Moni lausunnonantaja

nosti esiin, että varautumisvelvollisuuden ulottaminen ostopalveluihin aiheuttaisi kuitenkin lisäkustannuksia. Suurin osa lausunnonantajista katsoi, että muilta osin yksityisen sektorin varautuminen on syytä jättää erityissääntelyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan.

Pääosa lausunnonantajista piti kannatettavana varautumisvelvollisuuden aineellisen sisällön täsmentämistä ja eritysesti valmiussuunnitelman vähimmäissisällöstä säätämisestä. Osa kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, ettei sääntelyllä saa asettaa liian yksityiskohtaisia vaatimuksia. Pääosa lausunnonantajista yhtyi työryhmän ehdotukseen siitä, että varautumisvelvollisuuden painopiste on yhä erityisesti varautumisessa poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen.

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät ehdotusta varautumisvelvoitteen ulottamisesta myös normaaliolojen häiriötilanteisiin kannatettavana. Pääosa lausunnonantajista korosti myös varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen merkitystä ja yhtyi työryhmän ehdotukseen, jonka mukaisesti sääntelyä tulisi tältä osin täsmentää. Osa lausunnonantajista korosti erityisesti sääntelyn tarvetta ministeriöiden vastuusta omalla hallinnonalallaan. Eräs lausunnonantaja nosti kuitenkin esiin, että sääntelyssä tulee huomioida myös riippumattomat toimielimet.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Valmiuslaki

I OSA. Yleiset säännökset ja varautuminen

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tarkoitusta määrittävä säännös. Sen mukaan lain tarkoituksena olisi luoda valmiudet hallita kansakuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja sekä niiden aikana suojata väestöä, turvata sen toimeentulo ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa, oikeusjärjestystä ja perus- ja ihmisoikeuksia. Lain tarkoituksena olisi poikkeusolojen aikana myös tukea valmiutta torjua valtakunnan alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia. Ehdotettu säännös vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 1 §:ää.

Kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen käsite saisi sisältönsä perustuslain 23 §:stä, jossa sillä tarkoitetaan jokseenkin samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Kansakuntaa vakavasti uhkaavilla poikkeusoloilla tarkoitetaan siten ehdotetussa yhteydessä sellaisia erityisen vakavia kriisejä, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Myös alueellisesti rajoittunut hätätila voisi uhata kansakuntaa säännöksessä tarkoitetulla tavalla (ks. esim. Sakik ja muut v. Turkki, 26.11.1997, kohta 36–39)

Ehdotetusta säännöksestä ilmenisi nykyistä selvemmin lähtökohta siitä, että valmiuslain tarkoituksena on ensisijaisesti luoda valmiudet poikkeusolojen hallinnalle. Tällä viitataan erityisesti laissa säädetyn ja soveltamisedellytyksiltään toimivan toimivaltaperustan luomiseen kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen varalta. Valmiuslain toimivaltuuksien on siten tarkoitettu voivan tulla sovellettaviksi vain poikkeusolojen aikana ja tällöinkin vain, jos viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole tilanteen hallitsemiseksi riittäviä. Ehdotetun lain on tarkoitettu tarjoavan kuitenkin edellytykset poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien toimivaltuuksien joustavaan ja tehokkaaseen käyttöön. Sääntelyssä on otettu huomioon, että tarve lisätoimivaltuuksien käyttöönotolle voi olla myös kiireellinen. Ehdotettu tarkoitussäännös olisi ymmärrettävä valmiuslain soveltamista yleisesti ohjaavaksi säännökseksi siten, että valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamistilanteissa sen toimivaltuussäännöksiä tulisi tulkita sen tarkoituksen mukaisesti.

Ehdotetussa säännöksessä on pyritty luettelemaan mahdollisimman kattavasti ne merkittävät yleiset edut, joita ehdotetulla lailla on tarkoitus erityisesti suojata. Lain tarkoituksena olisi ensinnäkin väestön ja sen toimeentulon suojaaminen poikkeusolojen aikana. Tällä viitataan sekä väestön suojaamiseen fyysisiä vaaroja vastaan, että ihmisten peruselinmahdollisuuksien ylläpitämiseen. Viimeksi mainitut käsittäisivät ennen muuta välttämättömyyshyödykkeiden, kuten energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden sekä välttämättömien palveluiden, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden turvaamiseen. Väestöllä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta.

Säännöksestä ilmenisi nykyistä selvemmin valmiuslain tarkoitus ylläpitää poikkeusolojen aikana yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä toimintoja, kuten julkisen vallan päätöksentekokykyä ja yhteiskunnallisesti kriittisiä tieto- ja viestintäteknisiä järjestelmiä. Tarkoitussäännöksessä ei mainittaisi enää erikseen maan talouselämän turvaamista, vaan sen olisi katsottava olevan osa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen ylläpitämistä. Muutos korostaisi taloudellisen kriisin yhteyttä kansakunnan olemassaoloa turvaaviin yhteiskunnan perustoimintoihin.

Lain tarkoituksena ehdotetaan mainittavaksi voimassa olevaa lakia vastaavasti myös oikeusjärjestyksen ja perus- ja ihmisoikeuksien suojaaminen poikkeusolojen aikana. Tällä viitataan lakiperustan luomiseen poikkeuksellisissa tilanteissa tarvittaville toimivaltuuksille siten, että kansalaisten perusoikeudet ovat mahdollisimman hyvin turvattuja ja oikeusturva riittävästi järjestetty. Perusoikeuksien suojan kannalta perusasetelma poikkeusoloissa ja silloin sovellettavaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on kuitenkin se, että yksityisen edun on pakottavissa tapauksissa väistyttävä yleisen edun tieltä. Yksityisen edun rajoittamisella voidaan samalla suojata myös kyseisten yksityisten muita etuja, kuten mahdollisuutta turvalliseen elinympäristöön. Monet poikkeusolojen toimivaltuuksista merkitsevät väistämättä perusoikeuksien jonkinasteista rajoittamista tai niistä poikkeamista. Perusoikeuksien ylläpitämisellä viitataan säännösehdotuksessa siihen, että perusoikeuksien ja niihin lukeutuvien ihmisoikeuksien rajoitukset pyritään rajaamaan poikkeusoloissa niin vähäisiksi kuin mahdollista.

Pykälän viimeisen virkkeen mukaisesti ehdotetulla lailla tuettaisiin valmiutta torjua valtakunnan alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia. Ehdotettu sanamuoto vastaisi voimassa olevan valmiuslain tarkoitussäännöstä paremmin valmiuslain asemaa nimenomaan puolustusvalmiutta tukevana säädöksenä. Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisesta säädetään muun ohella aluevalvontalaissa ja puolustusvoimista annetussa laissa.

2 §. *Soveltamisala*. Pykälässä ehdotetaan määriteltäväksi lain soveltamisala ilmaisemalla sen sisältämän sääntelyn keskeinen sisältö. Pykälässä määriteltäisiin myös valmiuslain soveltamisedellytysten kannalta keskeinen poikkeusolojen hallinnan käsite.

Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin sen tarkoituksen turvaamiseksi välttämättömistä lisätoimivaltuuksista ja velvoitteista poikkeusolojen aikana sekä niiden vaatimasta päätöksenteosta. Tätä sääntelykokonaisuutta kutsuttaisiin lain systematiikassa ”poikkeusolojen hallinnaksi”. Lakiin on pyritty kokoamaan ainoastaan sellaiset toimivaltuudet, jotka ovat välttämättömiä sen tarkoituksen saavuttamiseksi ja joita ei voida perustuslaista tai sääntelyn erityispiirteistä johtuvista syistä säätää normaalioloihin lainsäädäntöön. Säännöksessä on pidetty aiheellisena todeta, että laissa säädettäisiin myös sen tarkoituksen turvaamiseksi välttämättömistä, eli tavanomaisesta poikkeavista velvoitteista. Kyse voi olla esimerkiksi tietyllä alueella oleskeleviin henkilöihin kohdistettavista tilapäisistä liikkumisrajoituksista tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä hyödyketuotantoa harjoittavalle yritykselle asettavasta velvoitteesta turvata tietyn hyödykkeen saatavuus. Laissa on pyritty eri tavoin varmistumaan siitä, että paitsi lisätoimivaltuudet, myös niistä aiheutuvat velvoitteet ovat oikeasuhtaisia ja että niitä voidaan käyttää vain, kun se on lain mukaan poikkeusoloina pidettävän tilanteen hallitsemiseksi välttämätöntä.

Poikkeusolojen hallinnan vaatimalla päätöksenteolla viitataan ensisijaisesti lakiehdotuksen 3 luvussa säädettyihin poikkeusoloista päättämistä sekä käyttöönottoasetusten ja soveltamisasetusten antamista koskeviin menettelyihin. Kyseisen sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että ylimpien valtioelinten asema poikkeusoloista päätettäessä ja lisätoimivaltuuksia käyttöönotettaessa vastaa mahdollisimman hyvin perustuslain vaatimuksia. Myös lain III osaan sisältyvät säännökset toimivaltuuksien soveltamisessa noudatettavista periaatteista sekä IV osaan sisältyvät lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat säännökset olisivat kiinteä osa säännösehdotuksessa tarkoitettua poikkeusolojen hallinnan kokonaisuutta.

Laki sisältäisi lisäksi säännökset velvollisuudesta varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Varautumista koskevalla sääntelyllä pyritään ennakollisesti varmistumaan siitä, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen jatkuu mahdollisimman häiriöttömänä kaikissa olosuhteissa. Voimassa olevasta sääntelystä poiketen varautuminen käsittäisi varautumisen myös poikkeusoloja lievempiin, niin sanottuihin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Sääntely sisältää myös ajatuksen siitä, että lievempiä häiriötilanteita hallitsemalla voidaan pyrkiä välttämään tilanteen eskaloituminen ja viime kädessä tarve poikkeusoloihin siirtymiseen ja valmiuslain soveltamiseen. Varautumista koskevat säännökset olisivat suoraan sovellettavia eikä niiden soveltaminen siten edellyttäisi erityistä käyttöönottomenettelyä.

3 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi informatiivinen viittaus puolustustilalakiin. Säännökselle on katsottu olevan valmiuslain ja puolustustilalain keskinäisen riippuvuussuhteen vuoksi erityinen tarve. Molemmat lait voisivat tulla samanaikaisesti sovellettaviksi sodan tai siihen rinnastuvan hyökkäyksen aikana. Ristiriitatilanteessa puolustustilalain säännöksillä olisi kuitenkin etusija valmiuslakiin nähden. Toisaalta puolustustilalain soveltamisen yhtenä edellytyksenä on sen 2 §:n mukaan, etteivät valmiuslain toimivaltuudet ole riittäviä puolustustilalain tarkoituksen saavuttamiseksi. Puolustustilalain mahdolliset soveltamistilanteet ovat Suomeen kohdistuva sota sekä siihen rinnastettavat vakavasti yleiseen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat sisäiset väkivaltaiset levottomuudet, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys (puolustustilalain 1 §).

4 §. *Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin.* Pykälässä ehdotetaan säädettävän valmiuslain suhteesta kansainvälisiin velvoitteisiin. Pykälän tarkoituksena olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti korostaa kansainvälisten velvoitteiden merkitystä ja sitovuutta.

Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 5 §:n 1 momenttia. Sen mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita sekä kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Kyseisillä velvoitteilla ja säännöillä tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, humanitaarisen oikeuden sääntöjä, sekä muita Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Poikkeusolojen käsillä olo voi joissain valmiuslain soveltamistilanteissa myös korostaa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59 ja 60/1991) ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 26 ja 27/2016), säädettyjen erityisryhmien ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsen edun ja erityistarpeiden huomioimista. Erityisryhmien tarpeet olisi syytä huomioida jo osana 6 §:ssä säädetyn varautumisvelvollisuuden täyttämistä.

Valmiuslain soveltaminen ei siten itsessään sisällä mahdollisuutta kansainvälisistä velvoitteista poikkeamiseen. Tämä lähtökohta vastaa myös valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 27 artiklaa, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010) 15 artikla ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7 ja 8/1976) 4 artikla sisältävät kuitenkin

poikkeuslausekkeet, joiden mukaan tietyistä sopimusten mukaisista velvoitteista voitaisiin yleisessä hätätilassa poiketa. Myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) F artikla mahdollistaa peruskirjan velvoitteista poikkeamisen sodan tai hätätilan aikana. Edellä mainitut artiklat eivät kuitenkaan mahdollista poikkeusolojenkaan aikana poikkeamista sopimusten sisältämistä ehdottomista ihmisoikeuksista. Valmiuslakia ja sen lisätoimivaltuuksia käyttöönottaessa ja sovellettaessa tuleekin arvioida poikkeusolojen luonne ja poikkeusoloissa tarvittavien lisätoimivaltuuksien suhde myös kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin ja siihen, onko kyse myös sopimuksissa tarkoitetuista ihmisoikeuspoikkeuksista. Vastaavia poikkeuslausekkeita ei kuitenkaan ole kaikissa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita sisältävissä sopimuksissa. Näiden ja muiden vastaavien sopimusten osalta on poikkeusoloissakin toimittava joko sopimukseen sisältyvien yleisten rajoitusedellytyksien tai kulloisenkin artiklan oman rajoituslausekkeen mahdollistavan liikkumavaran puitteissa.

Voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentin mukaisesta informatiivisesta viittaussäännöksestä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen mukaiseen ilmoittamisvelvollisuuteen ehdotetaan luovuttavaksi tarpeettomana, koska ilmoitusvelvollisuus johtuu kansainvälisistä sopimuksista itsestään. Ilmoitusvelvollisuus kansainvälisen sopimuksen velvoitteista poikkeamiseen sodan tai yleisen hätätilan aikana sisältyy myös uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Tämänkään vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista säätää edes informatiivisesti vain eräitä sopimuksia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Valmiuslain säätämisen jälkeen valtioneuvoston ohjesääntöä on myös muutettu lisäämällä ohjesääntöön 3 §:n 22 kohta, jonka perusteella valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valmiuslaissa todettujen poikkeusolojen toteamisen ja poikkeusoloista johtuvien, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevien ilmoitusten antamisen. Säännöstä ei ole tarkoitus valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä muuttaa.

Ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisen soveltamisen aloittamisesta ja päättymisestä tulisi ilmoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan, KP-sopimuksen 4 artiklan ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan F artiklan mukaisissa tilanteissa ja sillä tavoin kuin niissä erikseen määrätään. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevien ilmoitusten antamista koskeva asia ratkaistaan valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Ilmoittamisvelvollisuuden tarve voitaisiin arvioida osana lain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa tai niiden soveltamista koskevaa arviointia ulkoministeriön asiantuntemuksella ja avustuksella. Johtopäätös arvioinnista voitaisiin sisällyttää esimerkiksi asianomaisen käyttöönotto- tai soveltamisasetuksen esittelymuistioon taikka se voitaisiin ilmaista muulla sopivalla tavalla. Ulkoministeriö ilmoittaisi sopimusvelvoitteesta poikkeamisesta edellä mainittujen sopimusmääräysten mukaisesti, kun eduskunta olisi käsitellyt asiaa ja kun valtioneuvoston yleisistunto olisi tehnyt päätöksen valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdan mukaisesti. Lain 17 §:ssä säädetyissä välittömän soveltamisen tilanteissa arvio sopimusvelvoitteista poikkeamisen tarpeellisuudesta tehtäisiin viimeistään eduskuntakäsittelyn yhteydessä valtioneuvostossa.

Säännös koskee myös joukkojen asemaan koskevia kansainvälisiä sopimuksia (Status of Forces Agreement, SOFA). Kyseiset sopimukset ovat kahdenvälisiä valtiosopimuksia kuten esimerkiksi Suomen ja Yhdysvaltojen hallitusten välinen puolustusyhteistyösopimus (SopS 69 ja 70/2024) tai monenvälisiä sopimuksia, kuten Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus (Nato SOFA, SopS 23 ja 24/2024), Pariisin pöytäkirja (SopS x/x) tai Nato PfP SOFA (PfP SOFA, SopS 64 ja 65/1997 ja SopS 72 ja 73/2005). Edellä mainittuihin sopimuksiin sisältyy muun muassa erioikeuksia ja vapauksia, jotka vapauttavat lähettäjävaltion joukot vastaanottajavaltion kansallisesta lainsäädännöstä. Sopimuksia sovelletaan sekä rauhan että sodan aikana.

Säännöksessä ei erikseen mainittaisi EU-oikeudesta seuraavia velvoitteita, joiden katsotaan sisältyvän Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Sitoutumisesta Euroopan unioniin ja

näin ollen EU-oikeuden asettamiin velvoitteisiin on nimenomaisesti säädetty perustuslaissa, jonka 1 §:n 3 momentin mukaisesti Suomi on Euroopan unionin jäsen.

EU-oikeudesta itsestään seuraavan etusijaperiaatteen mukaisesti unionin normeille, joilla on välitön oikeusvaikutus, on annettava EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa etusija riippumatta kansallisen säännöksen asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa. Myös EU:n perussopimuksista seuraava vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltiota toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan EU:n perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen ja pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen. Euroopan unionin perussopimukset eivät sisällä määräyksiä poikkeusoloissa sovellettavasta yleisestä hätätilajärjestelmästä. Perussopimusten eräät määräykset mahdollistavat kuitenkin rajatusti poikkeamisen primaari- ja osin myös sekundäärioikeuden sääntelystä tietyissä tilanteissa. Joustoja tai poikkeamia mahdollistetaan lisäksi rajatusti sekundäärilainsäädännössä säädetyllä kansallisella liikkumavaralla. Myöskään EU:n kansalaisten perusoikeuksia sääntelevä EU:n perusoikeuskirja ei sisällä yleistä poikkeuslauseketta vaan sen määräyksiä on noudatettava sen sisältämien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Unionin oikeuden asettamia velvoitteita tulee siten lähtökohtaisesti soveltaa silloinkin, kun jäsenvaltiossa vallitsevat poikkeusolot ja valmiuslakia joudutaan soveltamaan.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

5 §. *Luvun säännösten suhde muihin varautumista koskeviin säännöksiin.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka määrittäisi valmiuslain varautumista koskevien säännösten suhdetta muun lainsäädännön sisältämiin varautumissäännöksiin. Ehdotettu pykälä olisi uusi. Säännös olisi tarpeellinen ottaen huomioon enenevissä määrin lisääntyvän toimialakohtaisen varautumissääntelyn, jossa osin viitataan valmiuslain mukaiseen varautumisvelvoitteeseen.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan muussa laissa olevia säännöksiä häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin varautumisesta sovellettaisiin tässä laissa säädetyn lisäksi. Valmiuslaissa ja muussa laissa olevia varautumissäännöksiä sovellettaisiin siten toisiaan täydentävästi. Tämä tarkoittaisi sitä, että ehdotetussa laissa tarkoitetun varautumisvelvollisen tulisi täyttää sekä valmiuslaissa että toimialakohtaisessa lainsäädännössä mahdollisesti säädetyt varautumista koskevat velvoitteet. Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus asettaa varautumiselle laadulliset vähimmäisvaatimukset, joita voitaisiin vastaisuudessakin täydentää muussa lainsäädännössä.

Ehdotettu *2 momentti* sisältäisi informatiivisen viittauksen CER-lakiin. Edellä mainitussa laissa asetetaan yhteiskunnan kriittisille toimijoille velvoitteita, joilla on tarkoitus muun muassa turvata keskeisten palvelujen tarjonta ja vahvistaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä. CER-lain velvoitteet kohdistuvat CER-direktiivissä määriteltyihin toimijoihin 11 eri toimialalla (liikenne, pankkiala, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuri, terveys, juomavesi, jätevesi, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto, avaruus sekä elintarvikkeiden tuotanto, jalostus ja jakelu). Lisäksi CER-lain soveltamisalaa on kansallisesti laajennettu myös eräisiin muihin toimijoihin, kuten veripalvelulain mukaisiin veripalvelulaitoksiin.

Momentissa olisi informatiivinen viittaus myös kyberturvallisuutta koskevien riskien hallinnasta annettuun kyberturvallisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin, joilla on pantu täytäntöön NIS2 -direktiivi. NIS2 -direktiivin mukaisesti kyberturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvat tietyt toimijat direktiivissä määritellyillä 17 eri toimialalla (energia, liikenne, pankkiala, finanssimarkkinoiden infrastruktuurit, terveys, juomavesi, jätevesi, digitaalinen infrastruktuuri, yritysten välinen TVT-palvelujenhallinta, avaruus, posti- ja kuriiripalvelut, jätehuolto, kemikaalit, elintarvikkeet, valmistus, digitaalisen palvelun tarjoajat sekä tutkimustoiminta), minkä lisäksi direktiiviin perustuvista julkishallintoa koskevista velvoitteista säädetään tiedonhallintalaissa. Momenttiin lisättäisiin myös informatiivinen viittaus huoltovarmuuden turvaamista koskevasta lainsäädännöstä. Huoltovarmuuden turvaamisesta säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa.

6 §. *Yleinen varautumisvelvollisuus.* Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Pykälä vastaa perusteiltaan pääosin voimassa olevan valmiuslain 12 §:ää. Varautumisvelvollisuus ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi koskemaan kaikkia olosuhteita sekä valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien soveltamista. Myös varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi.

Muusta valmiuslain sääntelystä poiketen varautumisvelvoitteessa on kyse jo normaalioloissa jatkuvaluonteisesti sovellettavasta sääntelystä. Varautumista koskeva sääntely osaltaan tukee siten häiriötilanteiden hallintaa normaaliolojen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja näin ollen ehkäisee tarvetta turvautua valmiuslain mukaisiin järeämpiin toimivaltuuksiin.

Pykälän *1 momentin* mukaisesti varautumisvelvollisen olisi ehdotetussa 2 luvussa säädetyin toimenpitein varmistettava lakiin perustuvien tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa. Poikkeusoloihin varautumisen lisäksi varautumisvelvollisten tulisi siten varautua myös erilaisiin poikkeusolokynnyksen alapuolelle jääviin häiriötilanteisiin. Varautumista ei voida perustaa yksinomaan poikkeusolojen varautumistoimiin, vaan varautumisen keskeinen perusta tulee luoda normaalioloissavarautumalla eriasteisiin häiriötilanteisiin. Valtaosa viranomaisten toiminnasta myös poikkeusoloissa perustuu normaaliolojen lainsäädäntöön. Varautumisen on siten muodostettava selkeä jatkumo normaalioloista aina poikkeusoloihin. Myös voimassa olevan valmiuslain 12 §:n voidaan katsoa esitöidensä valossa sisältävän varautumisen myös normaaliolojen eriasteisiin häiriötilanteisiin (HE 3/2008, s. 37). Kyse ei siten olisi uudesta velvollisuudesta.

Varautumisvelvollisen tulisi ehdotuksen mukaisesti huolehtia laissa säädettyjen tehtäviensä jatkuvuudesta mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa olosuhteissa ja riippumatta häiriön syystä tai sen aiheuttajasta. Varautumisessa olisi laajasti arvioitava erilaisia toiminnallisia riskejä. Säännöksessä tarkoitetuille häiriöille ei ole osoitettavissa vastaavaa yhteiskunnallisen olosuhteen vallitsemiseen perustuvaa merkityssisältöä kuin poikkeusoloille eikä sitä siksi ehdoteta laissa määriteltäväksi. Normaaliolojen häiriötilanteita ovat siten kaikki sellaiset häiriötilanteet, jotka ovat hallittavissa normaaliolojen toimivaltuuksin. Kyse on poikkeusolojen toteamiskynnyksen alapuolelle jäävistä tilanteista.

Säännöksessä ei ole pidetty tarpeellisena määritellä, mitä siinä tarkoitetaan varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluvilla tehtävillä. Viittauksen on tarkoitettu kohdentumaan ennen muuta tehtäviin, joiden hoitamista varten varautumisvelvollinen on perustettu tai joiden hoitamiseen se on säädösperusteisesti velvoitettu. Myös niin sanotut hallinnolliset tukitehtävät, kuten tietoteknisten järjestelmien ylläpitoon liittyvät tehtävät, kuuluisivat velvoitteen piiriin siltä osin kuin niillä nimenomaisesti varmistetaan edellä tarkoitettujen tehtävien hoitamista.

Momentissa säädettäisiin nimenomaisesti varautumisesta myös ehdotetussa laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Säännös olisi uusi. Koska valmiuslaki on pääasialliselta tarkoitukseltaan poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia koskeva laki, varautumisvelvollisuuden ytimessä on syytä jatkossakin olla varautuminen nimenomaan poikkeusoloissa toimimiseen. Varautuminen poikkeusoloihin voidaan jakaa ensinnäkin varautumisvelvollisen kykyyn hoitaa omia normaaliolojen tehtäviään mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa sekä toisaalta kykyyn toimeenpanna valmiuslain nojalla poikkeusoloissa mahdollisesti käyttöön otettavia lisätoimivaltuuksia. Koska poikkeusolojen toimivaltuudet poikkeavat varautumisvelvollisten normaaliolojen toimivaltuuksista, tulee niiden käyttöön nimenomaisesti varautua osana muuta varautumistoimintaa.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin varautumisvelvollisista, joita luvussa tarkoitetut velvollisuudet koskevat tai joita tässä laissa varautumisvelvollisilla tarkoitetaan. Sääntely vastaisi pää-

osin voimassa olevan lain 12 §:ssä säädettyä. Voimassa olevasta laista poiketen varautumisvelvollisuus ulotettaisiin kuitenkin myös lailla julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustettuihin tai siihen lailla velvoitettuihin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Momentin *1 kohdan* mukaan varautumisvelvollisia olisivat ensinnäkin valtion viranomaiset. Voimassa olevasta laista poiketen säännöksessä ei mainittaisi erikseen valtion hallintoviranomaisia ja muita valtion viranomaisia, vaan säännöksessä mainittu valtion viranomaisen käsite on tarkoitettu käsittämään kaikki valtion viranomaisiksi organisoidut toimijat. Näitä ovat valtion keskushallintoon kuuluvat valtioneuvosto, ministeriöt, sekä valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet, sekä alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Myös talousarvion ulkopuolisia rahastoja hallinnoivat toimielimet kuuluisivat varautumisvelvoitteen piiriin.

Momentin *2 kohdan* mukaan varautumisvelvollisia olisivat lisäksi tuomioistuimet, jotka eivät kuulu osaksi valtion varsinaista viranomaisorganisaatiota vaan ovat valtionhallinnosta riippumattomia, ja joille on perustuslaissa säädetty tehtävä käyttää tuomiovaltaa. Kohdassa tarkoitettuja tuomioistuimia ovat perustuslain 98 §:ssä tarkoitetut yleiset tuomioistuimet, yleiset hallintotuomioistuimet sekä erityistuomioistuimet. Kohdan mukaan varautumisvelvollisia olisivat myös valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat, kuten sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta.

Momentin *3 kohdan* mukaan luvun säännöksiä sovellettaisiin myös tasavallan presidentin kansliaan. (laki tasavallan presidentin kansliasta (100/2012) 2 §, hallintolaki (434/2004) 2 § 2 mom.), joka vastaa tasavallan presidentin toimintaedellytyksistä.

Varautumisvelvollisuus koskisi momentin *4 kohdan* mukaan myös eduskunnan virastoja, eli eduskunnan kansliaa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, Valtiontalouden tarkastusvirastoa ja Ulkopoliittista instituuttia (laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003) 2 § 2 mom.). Varautumisvelvoitetta ei sen sijaan sovellettaisi eduskunnan eikä sen toimielimien toimintaan. Myöskään eduskunnan ulkopuoliset, mutta eduskunnan valitsemat toimielimet, kuten eduskunnan oikeusasiamies, eduskunnan pankkivaltuutetut, Valtion vakuusrahaston valtuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ja Yleisradion hallintoneuvoston jäsenet, eivät kuuluisi varautumisvelvoitteen piiriin.

Varautumisvelvollisuus koskisi momentin *5 kohdan* mukaan myös itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, jotka on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä julkisoikeudellisen laitoksen asemaan. Tällaiset lakisääteiset laitokset eivät kuulu varsinaiseen julkiseen hallintokoneistoon, mutta ne hoitavat erikseen määriteltyä julkista tehtävää. Tällaisia laitoksia ovat Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Työterveyslaitos. Myös valtaosa yliopistoista toimii julkisoikeudellisena laitoksena. Varautumisvelvoite tulisi niin ikään sovellettavaksi erityislaeilla perustetuissa varsinaisen julkishallinnon ulkopuolelle jäävissä itsenäisissä julkisoikeudellisia laitoksissa. Tällaisia ovat muun muassa Keva, Kuntien takauskeskus, Suomen metsäkeskus ja Suomen riistakeskus.

Momentin *6 kohdan* mukaan varautumisvelvollisia olisivat myös valtion liikelaitokset. Tällaisia ovat muun muassa Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt.

Momentin *7 kohdan* mukaan varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluisivat myös hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä *8 kohdan* mukaan kunnat ja kuntayhtymät. Säännöksessä hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymillä tarkoitettaisiin hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaisia hyvinvointialueita ja niiden muodostamia hyvinvointiyhtymiä. Hyvinvointialueen liikelaitos toimii hyvinvointialueesta annetun lain mukaisesti hyvinvointialueen osana, joten siihen ei ole erikseen tarvetta ulottaa valmiuslain varautumisvelvollisuutta. Kun-

nilla ja kuntayhtymillä tarkoitettaisiin kuntalain (410/2015) mukaisia kuntia ja niiden muodostamia kuntayhtymiä. Kunnallinen liikelaitos toimii kuntalain mukaisesti kunnan tai kuntayhtymän osana, joten siihen ei olisi erikseen tarvetta ulottaa valmiuslain varautumisvelvollisuutta. Edellä mainituilta osin säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädettyä.

Momentin *9 kohdassa* säädettäisiin varautumisvelvollisuuden ulottamisesta julkishallinnon toimijoiden lisäksi myös muihin lailla julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustettuihin tai siihen lailla velvoitettuihin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tältä osin säännös olisi uusi ja laajentaisi valmiuslain nojalla varautumiseen velvoitettujen toimijoiden piiriä voimassa olevaan lakiin nähden. Lähtökohtaisesti ei ole perusteita kohdella tällaista toimintaa varautumisvelvollisuuden osalta eri tavoin riippuen siitä hoitaako tehtävää viranomainen vai yksityinen.

Ehdotuksen mukaisesti varautumisvelvoitteen piiriin kuuluisivat esimerkiksi lakisääteisen eläkevakuutusten toimeenpanoa varten lailla järjestetyt yhteiselimet, kuten Eläketurvakeskus sekä lakisääteistä vakuutusta toimeenpanevat Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus sekä Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta samoin kuin Tapaturmavakuutuskeskus ja sen yhteydessä toimiva tapaturma-asiain korvauslautakunta. Varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) tarkoitettu Työllisyysrahasto.

Varautumisvelvoitteen piiriin kuuluisivat 9 kohdan mukaan niin ikään sellaiset julkisoikeudelliset yhdistykset, jotka on suoraan lailla velvoitettu hoitamaan julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia ovat Maanpuolustuskoulutusyhdistys, Liikenneturva ja Suomen Asianajajaliitto. Myös esimerkiksi paliskunnat ja kalatalousalueet kuuluisivat säännöksessä tarkoitetun varautumisvelvollisuuden soveltamisalaan. Sen sijaan esimerkiksi metsästäjien omatoimisuuteen perustuvat Riistanhoitoyhdistykset eivät olisi laissa tarkoitettuja varautumisvelvollisia. Varautumisvelvollisia olisivat lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavat valtion erityistehtäväyhtiöt siltä osin kuin niille on lailla säädetty velvollisuus julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen Erillisverkot Oy, Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oy, Hansel Oy ja Business Finland Oy.

Momentin 9 kohdan mukaisissa varautumisvelvollisissa olisi siten kyse toimijoista, jotka ovat viranomaisiin rinnastuvalla tavalla velvoitettuja pysyväisluonteisesti hoitamaan julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Velvoite edellyttäisi varautumista vain siltä osin kuin toiminnassa on kyse julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Monille edellä mainituista toimijoista on myös erityislainsäädännössä säädetty yleisluontoinen varautumisvelvoite, jota sovelletaan valmiuslain mukaisen varautumisvelvollisuuden rinnalla. Näille toimijoille kyse ei siten olisi kokonaan uudesta velvollisuudesta.

Varautumisvelvollisuus ei ehdotuksen mukaan koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla, kuten laissa säädetyn valtuuden nojalla annettuun viranomaisen päätökseen tai sopimukseen perustuen. Velvollisuus koskisi sen sijaan näissä tilanteissa edelleen sitä viranomaista, jolla on palvelun tuottamisen osalta järjestämisvastuu. Varautumisvelvollisuus ei koskisi myöskään lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityishenkilöitä, kuten esimerkiksi viranomaisen lain nojalla antaman valtuutuksen perusteella erilaisissa valvontatehtävissä avustavia asiantuntijoita. Kohtaan lisättäisiin selvyyden vuoksi säännös, jonka mukaan toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella julkista hallintotehtävää hoitavan varautumisvelvollisuudesta on voimassa mitä siitä erikseen säädetään.

Valmiuslain varautumisvelvoitteen ulkopuolelle jäisi siten varsin heterogeeninen joukko erilaisia toimijoita, joista merkittävälle osalle on jo sektorilainsäädännössä säädetty velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin esim. eläkesäätiöistä ja eläkekas-

soista annetussa laissa tarkoitetut lakisääteistä eläketurvaa hoitavat ja säännöilleen Finanssivalvonnan vahvistuksen saaneet rekisteröidyt eläkesäätiöt ja eläkekassat sekä valtioneuvoston myöntämän toimiluvan perusteella toimivat lakisääteistä työeläkevakuutusta harjoittavat työeläkevakuutusyhtiöt. Vastaavasti myöskään työttömyyskassalaissa tarkoitetut työttömyyskassat eivät kuuluisi ehdotetussa säännöksessä tarkoitetun varautumisvelvollisuuden piiriin.

Ehdotetussa laissa tarkoitettuja varautumisvelvollisia eivät olisi myöskään sellaiset valtion erityistehtäväyhtiöt, jotka lain nojalla hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi liikenteen liikenteenohjauspalveluita tarjoava valtion erityistehtäväkonserni Fintraffic, sähkön kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj ja kaasun siirtoverkkoyhtiö Gasgrid Finland Oy. Edellä mainittujen velvollisuudesta varautua häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin säädetään liikenteen palveluista annetussa laissa ja sähkömarkkinalaissa.

Varautumisvelvollisia eivät olisi myöskään ammattikorkeakoululaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetut yksityiset koulutuksen järjestäjät eivätkä ilmailulaissa tarkoitetut lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiot. Varautumisvelvollisuus koskisi sen sijaan näissä tilanteissa edelleen sitä viranomaista, jolla on palvelun tuottamisen osalta järjestämisvastuu.

Varautumisvelvollisuuden ulottamista edellä mainittuihin, lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimijoihin ei yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja kokonaisturvallisuuden hallinnan kannalta ole nähtävissä erityisiä tarpeita ja perusteita. Tällaisina voidaan mainita lisäksi tavanomaisesta viranomaistoiminnasta varsin etäisiksi jäävät ja vapaalle kilpailulle avatut palvelut (esim. ajoneuvojen katsastus) sekä vaatimustenmukaisuuden arviointeja tai muita teknisiä tarkastustehtäviä suorittavat yhteisöt. Myös esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain nojalla toimilupaperusteisesti ja liiketaloudellisin periaatteiden toimivia yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavia yrityksiä olisi haasteellista saattaa valmiuslain yleisen varautumisvelvoitteen piiriin. Tältä osin on merkityksellistä, että Huoltovarmuuskeskuksen yhteyteen perustettu yksityisen turva-alan pooli osaltaan kehittää toimialansa yritysten varautumista turvaten niiden toimintaedellytyksiä vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Ehdotetun pykälän *3 momentin* mukaisesti varautumisvelvollisen olisi varmistettava pykälän 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden asianmukainen toteutuminen myös hankkiessaan lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita yksityisiltä yhteisöiltä. Säännöksen tarkoituksena olisi saattaa näin myös ostopalvelutilanteet varautumisvelvollisuuden piiriin. Sääntelyn lähtökohdat vastaisivat voimassa olevan valmiuslain 12 §:n tarkoitusta, vaikka lakiin ei ole sisällytetty tätä koskevaa säännöstä. Lakia valmisteltaessa on kuitenkin lähdetty siitä, ettei palvelujen ulkoistamisella voida välttää varautumisvelvollisuutta, vaan viranomaisten ja muiden säännöksessä tarkoitettujen tahojen on tällöin esimerkiksi ostopalvelusopimuksiin sisällytettävien sopimusehtojen avulla turvattava tehtäviensä asianmukainen hoitaminen myös poikkeusoloissa (HE 3/2008 vp, s. 37). Palveluja ulkoistetaan nykyisin hallinnossa merkittävissä määrin, jolloin viranomaisten toiminnot ovat monilta osin ostopalvelujen varassa. Ulkoistettujen palveluiden säätäminen nimenomaisesti osaksi varautumisvelvollisuutta olisi näin ollen perusteltua.

Säännöksessä tarkoitetulla varautumisvelvollisuuteen kuuluvien velvoitteiden asianmukaisen toteutumisen varmistamisella tarkoitettaisiin sitä, että toimintojaan ulkoistavan varautumisvelvollisen tulisi määrittää varautumisen taso suhteessa tehtävien kriittisyyteen ostopalvelusopimuksia tehdessään. Varautumisvelvollisen tulisikin luvussa jäljempänä säädettäväksi ehdotetulla tavalla arvioida myös ulkoistamiinsa palveluihin kohdistuvat riskit ja niiden vaikutukset omalle toiminnalleen (esim. palveluntarjoajan toiminnan päättyminen tai sopimusrikkomus) sekä riskien hallintatoimenpiteet (esim. vaihtoehtoiset ratkaisut ostetun palvelun keskeytymisen tilanteessa). Kaikki varautumisvelvollisen ulkopuolelta hankkimat palvelut eivät todennäköisesti ole yhtä merkityksellisiä tämän lakisääteisten tehtävien mahdollisimman häiriöttömässä hoitamisessa. Mitä kriittisempi ulkoistettu palvelu varautumisvelvollisen toiminnalle on, sitä

vahvemmin sen toteutumiseen kaikissa turvallisuustilanteissa on sopimusperustaisesti varauduttava. Sen sijaan vähemmän kriittisistä palveluista voisi erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa olla mahdollista kokonaan luopua, jolloin niiden osalta ei välttämättä olisi tarpeellista erikseen sopia varautumisesta. Varautumista koskevissa sopimusehdoissa olisi syytä ottaa kantaa varautumisen toteutumiseen myös siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja käyttää alihankkijoita palvelun toteuttamisessa. Kriittisiä palveluja ulkoistettaessa varautumisen tulisi ulottua koko palvelun tuottamiseen osallistuvaan toimitus- ja palveluketjuun.

Ahvenanmaan valtionvirastosta annetun lain 3 § 3 momentin mukaan Ahvenanmaan valtionvirasto huolehtii toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan maakunnan alueella varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävistä. Niiden yhteensovittamisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten kanssa säädetään erikseen. Maaherran ja Ahvenanmaan valtionviraston tehtävistä väestönsuojelussa säädetään erikseen. Säännöksessä ei säädettäisi varautumisvelvollisuudesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille. Tämä johtuu siitä, että valtakunnalla ei ole toimivaltaa säätää tehtävistä maakunnan viranomaisille. Sitä vastoin säännös koskee Ahvenanmaan valtionvirastoa sekä kuntia. Maakunnan viranomaisille on mahdollisuus siirtää varautumiseen liittyviä tehtäviä sopimusasetuksella itsehallitolain 32 §:n mukaisesti. Velvoitteesta voidaan myös säätää muuttamalla itsehallintolakia sen 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

7 §. *Riskien arviointi ja hallinta.* Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset varautumisvelvollisuuteen liittyvästä riskien arvioinnista ja hallinnasta. Pykälä olisi uusi. Riskienhallinta on jo nykyisin varsin vakiintunut osa johtamista ja sisäistä valvontaa myös julkisessa hallinnossa.

Ehdotetun pykälän tarkoituksena on velvoittaa varautumisvelvollinen seuraamaan säännöllisesti ja proaktiivisesti toimintaympäristössään tapahtuvia muutoksia sekä ylläpitämään valmiuttaan. Toimintaan kohdistuvien riskien jatkuvan arvioinnin voidaan katsoa muodostavan osan varautumisen peruselementeistä. Arvioidut riskit puolestaan määrittävät tarvittavat hallintatoimenpiteet. Pykälässä olisi näin ollen kyse toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten seurannasta ja niistä aiheutuvien mahdollisten haitallisten vaikutusten ennakoinnista ja huomioimisesta toiminnassa. Pykälässä säädetyn velvoitteen merkityksen vuoksi asiasta olisi tarkoituksenmukaista säätää jatkossa nimenomaisesti lain tasolla. Pykälän tarkoittamien velvoitteiden täyttämiselle ei asetettaisi erityisiä toteuttamistapoja tai muotovaatimuksia. Varautumisvelvollinen voisi siten arvioida toimintaansa kohdistuvia riskejä omien toimintatapojensa mukaisesti.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan varautumisvelvollisen olisi pyrittävä ensinnäkin tunnistamaan toimintansa häiriöttömyyttä vakavasti vaarantavat uhkat ja arvioimaan niiden aiheuttamat riskit lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamiselle. Tällä tarkoitetaan kokonaiskäsityksen muodostamista yhtäältä varautumisvelvollisen toiminnan häiriöttömän hoitamisen kannalta keskeisistä tekijöistä ja toisaalta sellaisista toimintaa vakavasti vaarantavista uhkista ja riskeistä, jotka saattavat toteutuessaan johtaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamisen olennaiseen vaikeutumiseen tai viime kädessä toiminnan lamaantumiseen. Arvioinnissa tulisi tarkastella sekä sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa toiminnan häiriöttömään hoitamiseen.

Uhkalla tarkoitettaisiin mahdollisesti toteutuvaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua. Uhkat voivat siten ilmetä itsenäisinä, samanaikaisina tai erilaisten tapahtumien jatkumona. Uhkaperusteen arvioinnin on ehdotetussa yhteydessä tarkoitettu kohdistuvan nimenomaisesti varautumisvelvollisen toimintaan. Varautumisvelvollisen toiminnan kannalta ei siten ole sinänsä merkitystä sillä, johtuuko uhkaperusteesta aiheutuva toiminnallinen riski, kuten esimerkiksi pitempiaikainen sähkökatko varautumisvelvollisen toimintaan välittömästi vaikuttavasta vai esimerkiksi laajemmasta yhteiskunnallisesta häiriötilanteesta. Uhkien, niistä aiheutuvien riskien sekä tarvittavien hallintatoimenpiteiden arvioinnin tukena voidaan hyödyntää myös turvallisuutta ja toimintaympäristöä koskevia valtioneuvoston selontekoja, yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ja siinä kuvattuja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja sekä kansallista ja alueellisia riskiarvioita.

Riskillä tarkoitettaisiin kielteisen seikan tai tapahtuman todennäköisyyden ja vaikutusten yhdistelmää. Säännösehdotuksessa tarkoitetut varautumisvelvollisen toimintaa vakavasti vaarantavat riskit voivat toteutuessaan kohdistua esimerkiksi varautumisvelvollisen lakisääteisiä tehtäviä hoitavan henkilöstön toimintakykyyn, tai toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeän omaisuuden käyttökelpoisuuteen, kuten varautumisvelvollisen käyttämiin toimitiloihin tai tieto- ja viestintäjärjestelmiin.

Toiseksi varautumisvelvollisen olisi huolehdittava toiminnassaan asianmukaisista hallintatoimenpiteistä riskien toteutumisen ehkäisemiseksi ja niiden vaikutusten vähentämiseksi. Hallintatoimenpiteillä viitataan toimenpiteisiin, joilla yhtäältä ehkäistään riskien toteutumista ja toisaalta riskien toteutuessa vähennetään niiden haitallisia vaikutuksia, eli hallitaan ja siedetään häiriöitä. Tarvittavat hallintatoimenpiteet riippuisivat tunnistetuista uhkista, niiden perusteella arvioiduista riskeistä sekä varautumisvelvollisen toiminnan luonteesta. Hallintatoimien asianmukaisuudella viitataan säännösehdotuksessa nimenomaisesti siihen, että riskienhallinta on tarkoitettu sopeutettavaksi kunkin varautumisvelvollisen omaan toimintaan. Erilaisten häiriötilanteiden hallinta edellyttää todennäköisesti tavanomaisesta toiminnasta poikkeavia toimenpiteitä, minkä vuoksi hallintatoimenpiteet on tärkeää määrittää jo ennen häiriötilanteiden ilmaantumista.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin varautumisvelvollisen velvollisuudesta huolehtia riskiarvionsa ajantasaisuudesta. Säännöksellä korostettaisiin sitä, että toimintaympäristön muutosten seuranta ja ennakointivalmiuksien ylläpitäminen tulisi olla varautumisvelvollisen jatkuvaa proaktiivista toimintaa. Toimintaan kohdistuvien mahdollisten riskien arviointi tulisi siten olla osa toimijan jatkuvaluonteista toimintaa, eikä ainoastaan tietyin määräajoin päivitettävä asiakirja.

Varautumisvelvollisen olisi myös seurattava tunnistamiensa riskien toteutumista, eli käytännössä arvioitava jatkuvaluonteisesti ja ajantasaisesti käsillä olevia tapahtumia tai niiden yhteisvaikutusta suhteessa ennalta määritettäviin riskeihin. Mahdollisessa häiriötilanteessa varautumisvelvollisen tulisi ryhtyä viipymättä tilanteen hallintaan saattamiseksi ja sen vaikutusten rajoittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin. Tällaisia toimenpiteitä olisivat ensisijaisesti 1 momentissa tarkoitetut hallintatoimenpiteet, joiden etukäteisellä määrittelyllä voitaisiin vastata häiriötilanteisiin mahdollisimman tehokkaasti ja oikea-aikaisesti.

8 §. *Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu.* Pykälässä ehdotetaan säädettävän varautumisvelvollisen velvoitteesta laatia ja ylläpitää valmiussuunnitelmaa, suunnitelman vähimmäisvaatimuksista sekä velvoitteista ylläpitää toimijan toimintavalmiutta muilla varautumistoimenpiteillä. Pykälän tarkoituksena on vahvistaa varautumisvelvollisten suunnitelmallista varautumista. Säännökset vastaisivat asiallisesti voimassa olevan valmiuslain 12 §:n sääntelyä, jonka mukaan varautumisvelvollisen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Ehdotetussa pykälässä valmiussuunnittelusta säädettäisiin kuitenkin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin.

Valmiussuunnitelman vähimmäisvaatimuksiin kuuluisivat sellaiset asiat, jotka eivät olisi riippuvaisia esimerkiksi varautumisvelvollisen toimialasta. Vaatimuksilla osaltaan edistettäisiin myös valmiussuunnitelmien yhteismitallisuutta. Pykälässä korostettaisiin sitä, että myös valmiussuunnittelussa on kyse jatkuvaluonteisesta toiminnasta, eikä vain tietyn vähimmäisvaatimukset täyttävän asiakirjan laatimisesta ja määräajoin päivittämisestä. Pykälässä säädettäisiin myös muun varautumistoiminnan sisällöstä nykyistä tarkemmin. Ehdotettu pykälä ei tarkoittaisi varautumistoimien yhteismitallisuutta niiden yksityiskohtaisuuden ja mittavuuden näkökulmasta, vaan pykälässä tarkoitetut toimet olisi aina suhteutettava varautumisvelvollisen toiminnan mittakaavaan ja 7 §:n mukaisesti tunnistettuihin riskeihin.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin varautumisvelvollisen velvollisuudesta laatia ja ylläpitää ajantasaista valmiussuunnitelmaa lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista vakavasti vaarantavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi ja poikkeusoloihin varautumiseksi. Valmiussuunnitelmat ovat tyypillisesti salassa pidettäviä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, 24 §) nojalla.

Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan varautumisvelvollisen olisi lisäksi ylläpidettävä toimintavalmiutta poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä tarvittaessa valmiusharjoituksilla ja muilla toimenpiteillä. Momentissa nimenomaisesti mainittuja tapoja olisivat poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmistelut sekä valmiusharjoitukset. Etukäteisvalmistelut voisivat olla teknisiä ja rakenteellisia etukäteisvalmisteluita. Tämä voisi tarkoittaa mm. normaalioloista poikkeavien tilojen, johtamispaikkojen sekä viestintä- ja johtamisjärjestelmien määrittämistä. Pykälässä säädetyillä muilla varautumistoimenpiteillä tarkoitettaisiin muun ohella varautumista koskevan koulutuksen ja ohjeiden antamista, toiminnan kannalta keskeisten henkilöiden varauksia (asevelvollisuuslain 89 §:n mukainen ns. VAP-varaus) sekä toiminnan kannalta välttämättömän materiaalin varmistamista (laitteet, tarvikkeet). Myös viestinnän ja tietojenkäsittelyn suunnittelu voidaan katsoa olevan osa varautumista.

Ehdotetun pykälän *3 momentissa* määriteltäisiin valmiussuunnitelman sisällölliset vähimmäisvaatimukset. Toimialakohtaisessa lainsäädännössä voi myös olla tarkentavia säännöksiä valmiussuunnitelmista ja niiden sisällöstä.

Momentin *1 kohdan* mukaan valmiussuunnitelman tulisi sisältää kuvaus asianmukaisista toimintamalleista, joilla varautumisvelvollinen turvaisi toimintaedellytyksensä ja lakisääteisten tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiussuunnittelun kannalta keskeistä on pyrkiä edellä mainituilta osin ennakollisesti varmistamaan varautumisvelvollisen oman toiminnan jatkuvuus. Valmiutta suunniteltaessa tulee ottaa huomioon mahdollisuus, että tilanne pitkittyy ja olosuhteet asteittain vaikeutuvat. Jos varautumisvelvollinen olisi ulkoistanut lakisääteisiä tehtäviään tukevia palveluita yksityisille yhteisöille, tulisi myös näiden käyttö ottaa huomioon omassa valmiussuunnittelussa. Varautumisvelvollisen toiminnan luonne huomioiden suunnitelmaan voisi olla tarpeen sisällyttää toimintamalleja haavoittuvimmassa asemassa olevien, kuten lasten, vanhusten, vammaisten ja muiden erityisryhmien huomioimisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Suomi on sitoutunut edellä mainittujen henkilöryhmien oikeuksia sääntelevien YK:n yleissopimusten noudattamiseen myös poikkeusoloissa.

Toiseksi valmiussuunnitelman tulisi momentin *2 kohdan* mukaan sisältää kuvaus valmiuslaissa säädettäväksi ehdotettavien toimivaltuuksien käyttöönotosta aiheutuvista velvoitteista. Varautumisvelvollisuus valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttämiseen seuraa 6 §:stä. Tämä edellyttäisi, että varautumisvelvollinen tunnistaa sille poikkeusoloissa mahdollisesti tulevat lisätehtävät ja valmiuslain mukaiset toimivaltuudet sekä suunnittelee ja varmistaa näihin liittyvän toimintansa. Säännös kohdistuisi käytännössä vain niihin varautumisvelvollisiin, joille ehdotetaan lain III osan mukaisia lisätoimivaltuuksia.

Momentin *3 kohdan* mukaan valmiussuunnitelmaan tulisi sisällyttää kuvaus häiriötilanteen hallinnan vaatimista sisäisistä vastuujärjestelyistä ja viestinnän menettelyistä sekä tarpeellisista yhteydenpito- ja yhteistyötahoista. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi normaalista poikkeavia henkilöstön vastuu- tai johtojärjestelyjä tai erilaisia organisaation sisäisten toimintojen tai yhteistyöryhmien määrittämistä häiriötilanteiden hallinnan tueksi. Häiriötilanteiden hallinnan kannalta olennaista olisi myös tilanteen hallintaan vaikuttavien yhteydenpito- ja yhteistyötahojen määrittäminen, mikä edesauttaa nopeiden hallintatoimenpiteiden käyttöönottoa. Myös organisaation sisäiset ja ulkoiset viestinnän menettelyt tulisi olla määritettynä ennalta häiriötilanteiden hallintaa varten.

Ehdotetun pykälän *4 momentin* mukaan varautumisvelvollisen olisi huolehdittava varautumisen suunnittelun järjestämisestä sekä henkilöstönsä perehdyttämisestä valmiussuunnitelman toimeenpanoa koskeviin asioihin. Varautumisvelvollisen olisi järjestettävä tässä pykälässä tarkoitettu valmiussuunnitelman laatiminen ja ylläpitäminen sekä muu varautumisen suunnittelu jatkuvaluonteisena toimintana. Lisäksi varautumisvelvollisen olisi huolehdittava valmiussuunnitelman toimeenpanoa koskevien asioiden perehdyttämisestä henkilöstölleen siinä määrin, kun häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimiminen tätä edellyttää.

9 §. *Varautumisen ohjaus, valvonta ja yhteensovittaminen.* Lakiin ehdotetaan otettavan säännökset varautumisen ohjauksesta, valvonnasta ja yhteensovittamisesta. Ehdotettu pykälä perustuisi voimassa olevan valmiuslain 13 §:n sääntelyyn. Pykälässä säädettäisiin kuitenkin nykyistä tarkemmin varautumisen yhteensovittamisesta sekä sen puitteissa tehtävästä yhteistyöstä. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi korostaa yhteistoiminnan merkitystä varautumisessa.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan kukin ministeriö ohjaisi ja valvoisi varautumista hallinnonalallaan. Säännös seuraisi perustuslain 68 §:n sääntelystä, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 119). Ehdotetun momentin toisen virkkeen mukaisesti kunkin ministeriön tulisi lisäksi yhteensovittaa varautumista toimialallaan tarvittavilta osin yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä toimialansa yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa. Erilaiset uhat ja häiriötilanteet ulottuvat usein useamman ministeriön hallinnonalalle toimintojen keskinäisriippuvuuksien takia, jonka vuoksi on välttämätöntä, että ministeriöt yhteensovittavat varautumistaan hallinnonalojen kesken jo etukäteisesti. Toisaalta häiriötilanteiden hallinta edellyttää usein yhteistyötä myös erilaisten yritysten ja organisaatioiden, kuten erilaisten järjestöjen kanssa, jonka vuoksi varautumista tulisi yhteensovittaa myös tarvittavilta osin näiden kanssa.

Momentin mukaan ministeriöiden olisi huolehdittava, että varautumisessa otetaan huomioon myös Ahvenanmaan maakunta. Ahvenanmaalla sovellettava lainsäädäntö sekä viranomaisrakenne poikkeavat joiltain osin valtakunnan lainsäädännöstä ja viranomaisrakenteesta. Varautumisessa olisi tärkeä esimerkiksi selvittää onko asiasta maakuntalainsäädäntöä, eli kuuluuko asia maakunnan lainsäädäntövaltaan normaalioloissa, ja mikä on toimivaltainen viranomainen Ahvenanmaalla. On huolehdittava siitä, että varautuminen on käytännössä toteutettavissa myös maakunnassa.

Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaisi ja yhteensovittaisi varautumista valtioneuvostossa. Voimassa olevassa valmiuslain 13 §:n mukaan varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen. Tällä viitataan voimassa mm. asetustasoiseen valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003), jossa määritellään valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat tehtävät mm. varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston yhteinen varautuminen jaetaan ministeriöiden yhteiseen valmiussuunnitteluun (ministeriöt osana valtioneuvostoa), valtioneuvoston yhteiseen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen ja valtioneuvoston tilannekuvatoimintaan. Valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyvän harjoitustoiminnan tavoitteena on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kriisivalmiuden kehittäminen, jossa painopisteenä on erityisesti valtioneuvoston päätöksenteon mahdollistaminen kaikissa tilanteissa.

Ehdotetun pykälän tarkoituksena olisi korostaa valtioneuvoston varautumisen yhteensovittamisen merkitystä säätämällä valtioneuvoston kanslian tehtävästä valtioneuvoston yhteisen varautumisen ohjaajana ja yhteensovittajana nimenomaisesti valmiuslaissa. Varautumisen alueellisesta yhteistyöstä säädetään Lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa (XYZ/2025).

10 §. *Tilannekuvan ylläpitäminen.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös kunkin ministeriön velvollisuudesta vastata toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä. Säännös olisi

voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Tilannekuvatiedolla on keskeinen merkitys vakavien häiriötilanteiden hallinnassa ja poikkeusoloista päätettäessä. Ministeriöiden rooli korostuu poikkihallinnollisen tilannekuvan kokoamisessa ja muodostamisessa valtiojohdon käyttöön. Säännös edistäisi osaltaan ministeriöiden mahdollisuuksia reagoida toimialoillaan vakaviin tai yhteiskunnan toimivuutta vaarantaviin häiriötilanteisiin oikea-aikaisesti, milloin myös häiriötilanteiden haitalliset vaikutukset saataisiin rajattua mahdollisimman vähäisiksi. Ehdotuksella ei olisi vaikutusta Valtion tilannekeskuksesta annetussa laissa (300/2017) säädettyyn ministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten ilmoitusvelvollisuuteen eikä tilannekeskuksen koordinointivastuuseen ja tiedonsaantioikeuksiin.

Pykälän *1 momentin* mukaan kukin ministeriö vastaisi toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä. Käytännössä ministeriöt ovat huolehtineet toimialansa tilannekuvan seurantaan ja ylläpitämiseen liittyvistä toimenpiteistä pitkälti jo osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisia valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviään sekä perustuslain 68 §:n mukaista velvollisuuttaan vastata toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä on säädetty toimintokohtaisista tilannekuvajärjestelmistä, joita ylläpitävät muun ohella poliisi, puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos. Pelastustoimen viranomaiset vastaavat pelastuslain nojalla pelastustoimen varautumisen ja valmiuden sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi edellyttämästä tilannekuvatoiminnasta. Sisäministeriöllä on pelastuslain 31 a §:n mukainen vastuu pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä yhteistoiminnassa hyvinvointialueen pelastuslaitoksen kanssa. Toimiala- tai tehtäväkohtaisen tilannekuvan ylläpitotehtäviä on säädetty lisäksi Ilmatieteen laitokselle, Säteilyturvakeskukselle, Lääkealan tutkimus- ja kehittämiskeskukselle, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle sekä Elintarviketurvallisuusvirastolle. Erityislainsäädäntöön sisältyy myös yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisten toimijoiden velvollisuudesta ilmoittaa häiriötilanteista, millä edistetään ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämistä. Esimerkiksi sähkömarkkinalain 29 a §:ssä säädetään verkonhaltijan velvollisuudesta ilmoittaa Energiavirastolle sellaisesta sen käyttämiin viestintäverkkoihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvasta merkittävästä tietoturvallisuuteen liittyvästä häiriöstä, jonka seurauksena sähkönjakelu voi keskeytyä jakeluverkossa merkittävässä laajuudessa. Ajantasaisen tilannekuvan ylläpitäminen voisi sisältää muun muassa tilannetiedon keräämistä häiriötilanteisiin johtaneista olosuhteista tai syistä sekä arvioita tilanteen vaikutusten laajuudesta, mahdollisista keskinäisriippuvuuksista ja viranomaisyhteistyön tarpeesta sekä tilanteen hallintaan saattamiseksi vaadittavista toimenpiteistä.

Kunkin ministeriön harkintaan jäisi, miten se käytännössä järjestää tilannekuvan ylläpitämisen edellyttämän tiedonkulun omalla toimialallaan. Ehdotetusta säännöksestä ei siten johtuisi velvoitetta erityisten tilannekuvatoimintojen perustamiseksi eikä sillä lähtökohtaisesti olisi vaikutusta myöskään niihin järjestelyihin tai toimintamalleihin, jotka kukin ministeriö on toimialallaan jo katsonut tilannekuvan ylläpitämisen kannalta tarkoituksenmukaisiksi. Ministeriöt voisivat vaikuttaa tilannekuvajärjestelyihin ja tilannekuvatiedon välittämiseen liittyviin käytännön toimenpiteisiin toimialansa yleisen ohjauksen kautta. Lakisääteiset tilannekuvatoiminnot muodostaisivat vastaisuudessakin keskeisen perustan häiriötilanteisiin vastaamiselle. Ehdotus ei vaikuttaisi myöskään operatiiviseen päätöksentekoon, joka säilyisi toimivaltaisella viranomaisella. Valtioneuvoston tilannekeskukselle kuuluu poikkihallinnollisen tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvänä tehtävänä ministeriöiden ja muidenkin viranomaisten tukeminen tilannekuvatoimintojen kehittämisessä.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä ministeriöiden oikeudesta saada tietoja tilannekuvan muodostamiseksi. Säännönmukaisia tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset tulisi sisällyttää sektorikohtaiseen lainsäädäntöön tai valtioneuvoston tilannekeskuksesta annettuun lakiin. Hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä on jo nykyisin säännöksiä velvollisuudesta ilmoittaa tilannekuvan muodostamisen kannalta merkityksellisestä tapahtumasta myös toimivaltaiselle ministeriölle siten, että se saa tiedot samanaikaisesti valtioneuvoston tilannekeskuksen kanssa (esim. L poliisin hallinnosta 4 a §).

Ehdotetun *2 momentin* mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisestä tilannekuvasta. Säännös vastaa osin voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 7 kohtaa.

Valtioneuvoston tilannekeskus vastaa ensisijaisesti tilannekuvaa koskevan tehtävän hoitamisesta valtioneuvoston kansliassa. Valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetussa laissa säädetään valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävistä. Valtioneuvoston tilannekeskuksen ensisijainen tehtävä on tukea valtion ylimmän johdon päätöksentekoa ja toimintaa siten, että valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Valtion ylimpään johtoon luetaan kuuluvaksi tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston jäsenet eli ministerit. Muodollisen päätöksenteon lisäksi valtion ylimmän johdon toimintaan mm. kuuluu valtion johtaminen, kannanmuodostus, strateginen viestintä sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen.

Valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain mukaan tilannekuvalla tarkoitetaan koottua kuvausta vallitsevista olosuhteista, käsillä olevan tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen kokoamaa tilannekuvaa jaettaessa arvioidaan turvallisuustapahtuman mittaluokkaa ja merkitys yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle, ministeriöiden ja viranomaisten toimialajako sekä jaettavan tiedon turvaluokitus ja mahdollinen arkaluontoisuus. Valtioneuvoston tilannekeskukselle ilmoitettavalla turvallisuustapahtumalla tarkoitetaan erityisesti sellaisia häiriöitä, uhkia tai tapahtumia, jotka kohdistuvat valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin tai muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja joiden hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa, lisäresursseja, säädös- tai säännösmuutoksia, tehostettua viestintää tai poikkeavien toimivaltuuksien käyttöä. Edellä mainitun lain 2 §:ssä säädetään ministeriön ja hallinnonalan viraston ja laitoksen velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston tilannekeskukselle toimialaansa koskevasta turvallisuustapahtumasta. Myös CER-lain 16 §:n mukaan kriittisen toimijan on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä asianomaiselle valvovalle viranomaiselle ja Valtioneuvoston tilannekeskukselle merkittävästä poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista.

II OSA. Poikkeusoloista päättäminen ja hallinnon erityisjärjestelyt

3 luku. Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

11 §. *Poikkeusolojen edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä tilannetta voitaisiin pitää ehdotetun lain mukaisina poikkeusoloina. Pykälä korvaisi voimassa olevan lain 3 §:ään sisältyvän määritelmäsäännöksen. Ehdotuksen mukaan vakavaakaan kriisitilannetta ei voitaisi pitää poikkeusoloina, ellei sen hallinnan arvioitaisi vaativan ehdotetussa laissa säädettävien yhden tai useamman lisätoimivaltuuden käyttöönottoa.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi voimassa olevan valmiuslain 3 §:n mukaista poikkeusolomääritelmää asiallisesti vastaavat säännökset poikkeusolojen perusteena pidettävistä tilanteista. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä paremmin perustuslain vaatimuksia niistä rajatuista tilanteista, jotka mahdollistaisivat perustuslain 23 §:n mukaisesti säätämisen tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista. Lisäksi poikkeusolojen perusteena olevat kriisityypit saatettaisiin vastamaan muun muassa päivitetyssä kansallisessa riskiarviossa (2023) tunnistettuja uhkamalleja.

Ehdotetussa 1 momentissa lueteltaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti tilanteet, joita voitaisiin pitää valmiuslain mukaisina poikkeusoloina. Pykälässä säännelty luettelo ei sinänsä poissulkisi mahdollisuutta siitä, että käsillä oleva tilanne voisi täyttää samanaikaisesti useamman kohdan mukaisen tunnusmerkistön. Esimerkiksi laaja-alaisen vaikuttamisen keinot voivat olla

monitahoisia siten, että, tilannetta ei välttämättä voida arvioida vain yhden poikkeusoloperusteen täyttymisen kautta.

Kunkin poikkeusoloperusteen käsillä oloa tulisi siten aina arvioida tapauskohtaisesti. Poikkeusoloiksi luonnehdittavia tilanteita ei olisi siten tarkoitettu toisiansa poissulkeviksi, vaan momentin alakohdat täydentäisivät toisiaan. Näin voitaisiin varmistaa poikkeusoloperusteiden riittävä kattavuus ja ettei niiden sisään tai väliin jäisi sellaisia puutteita tai katveita, jotka saattaisivat estää valmiuslain käyttöönoton silloin, kun jokin tällä hetkellä vielä tuntemattoman vakavan uhan realisoituminen sitä välttämättä edellyttäisi.

Ehdotetun 1 momentin *1 kohdan* mukaan poikkeusoloperusteena pidettäisiin valmiuslain mukaan Suomeen kohdistuvaa aseellista tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaa hyökkäystä ja sen välitöntä jälkitilaa. Ehdotettu kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 3 §:n 1 kohtaa. Aseellisella hyökkäyksellä tarkoitettaisiin myös sotaa. Säännöksessä tarkoitettu vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettava hyökkäys, voisi olla muutoinkin kuin perinteisin asein toteutettu hyökkäys, kuten biologisin keinoin toteutettu hyökkäys tai sellainen hyökkäys, joka kohdistuu yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömään infrastruktuuriin. Säännös kattaisi myös ei-valtiollisen toimijan hyökkäyksen silloin, kun hyökkäys olisi niin järjestäytynyt ja laaja, että se olisi rinnastettavissa vieraan valtion toteuttamaan aseelliseen hyökkäykseen.

Kohdan mukainen tilanne olisi kyseessä myös hyökkäyksen välittömässä jälkitilassa, joka tarkoittaisi sitä aikaväliä, jolloin hyökkäyksen vaikutukset ja tilanteen hallinta edellyttäisivät vielä lain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttämistä, eikä viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet vielä riittäisi tilanteen hallitsemiseen. Erityisesti hyökkäyksen jälkitilaa arvioitaessa on otettava huomioon välttämättömyysedellytys. Jälkitilaksi ei voitaisi katsoa enää esimerkiksi sellaista tilaa, jossa hyökkäyksen seurauksena tapahtuvia vaikutuksia pystyttäisiin riittävissä määrin korjaamaan normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvin keinoin tai normaalein politiikkatoimin.

Ehdotetun *2 kohdan* mukaan poikkeusoloperusteena pidettäisiin myös Suomeen kohdistuvaa sellaista huomattavaa aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhkaa. Ehdotettu kohta vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 3 §:n 2 kohtaa, joskin lisätoimivaltuuksien välittömästä tarpeesta säädettäisiin yleisesti poikkeusolojen edellytyksenä kaikkien kohtien osalta. Uhkana voitaisiin pitää myös kansainvälistä jännitystilaa, jos se merkitsisi Suomeen kohdistuvaa huomattavaa uhkaa, jonka vaikutusten torjuminen vaatisi valmiuslain lisätoimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa. Uhkan käsillä oloa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon kansainvälispoliittinen tilanne ja sen mahdollisesti sisältämät uhkat kokonaisuudessaan. Uhkan käsillä olo vaatii kuitenkin aina välittömyyttä ja konkreettisuutta.

Ehdotetun *3 kohdan* mukaan poikkeusoloperusteena pidettäisiin suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vaarantavaa ihmisen toiminnasta tai luonnonilmiöstä johtuvaa erityisen vakavaa onnettomuutta tai muuta siihen vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuvaa poikkeuksellista tapahtumaa, sen välitöntä uhkaa tai jälkitilaa. Kohta vastaisi osin voimassa olevan lain 3 §:n 4 kohtien sääntelyä vakavasta suuronnettomuudesta ja sen välittömästä jälkitilasta. Säännöksestä ilmenisi kuitenkin nykyistä selvemmin vaatimus siitä, että onnettomuuden tulisi vaarantaa nimenomaisesti suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä. Vaikutuksiltaan laajamittainenkaan onnettomuus ei siten voisi täyttää säännöksen mukaista tunnusmerkistöä, elleivät sen vaikutukset kohdistuisi säännöksessä tarkoitetulla tavalla ihmisten henkeen tai terveyteen. Suurella ihmismäärällä tarkoitettaisiin sellaista määrää ihmisiä, jonka vuoksi onnettomuuden voitaisiin katsoa aiheuttavan erityisen vakavaa yleistä vaaraa tai jos onnettomuus on vaatinut paljon uhreja. Säännöksessä tarkoitetun poikkeusoloperusteen täyttymisen edellytyksenä olisi siten onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus sekä se, että tilannetta ei voitaisi hallita yksin pelastuslain säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Onnettomuus voisi olla ensinnäkin ihmisen toiminnasta johtuva onnettomuus, kuten laaja ydinvoimala- tai säteilyonnettomuus taikka muiden vaarallisten aineiden tuotantoon tai varastointiin liittyvä onnettomuus. Merkityksellistä ei olisi ihmisen toiminnan osalta se, olisiko onnettomuuteen johtava toiminta ollut tahallista vai tahatonta. Onnettomuus voisi johtua myös luonnonilmiöstä. Luonnonilmiöstä johtuva onnettomuus voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos myrskytuho tai vedenpinnan nousu vaarantaisi suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä. Jotta luonnonilmiöstä johtuvaa onnettomuutta voitaisiin pitää valmiuslain mukaisena poikkeusolona, esimerkiksi vain ympäristöön aiheutuvat laajemmatkaan vahingot eivät sellaisenaan muodostaisi poikkeusoloperustetta ilman, että kyseisellä tapahtumalla olisi yhteys ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantamiseen. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kohta kattaisi myös sellaiset ulkomailla tapahtuvat onnettomuudet, joiden vaikutukset Suomessa olisivat samankaltaiset kuin kotimaassa tapahtuvalla kohdan mukaisella onnettomuudella tai muulla poikkeuksellisella tapahtumalla.

Kohdan mukaisena poikkeusoloperusteena pidettäisiin lisäksi muuta ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuun onnettomuuteen vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuvaa poikkeuksellista tapahtumaa. Kyseisellä maininnalla varmistettaisiin se, että esimerkiksi teknologisen kehityksen myötä säännös käsittäisi muutkin kuin välittömästi ihmisen toiminnasta tai luonnonilmiöstä johtuvat poikkeukselliset tapahtumat, jos ne vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuisivat säännöksessä tarkoitettuun onnettomuuteen.

Voimassa olevasta laista poiketen kohdassa säädettäisiin myös onnettomuuden tai muun siihen vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuvan poikkeuksellisen tapahtuman välittömästä uhkasta. Välittömällä uhkalla viitattaisiin tilanteeseen, jossa uhka on konkreettinen ja tapahtumassa ennalta arvioidun aikavälin sisällä. Näin esimerkiksi pidemmällä aikavälillä ja hitaasti etenevät ympäristöuhkat, kuten ilmastonmuutos ja luontokato eivät itsessään kuuluisi poikkeusoloperusteen alaan. Sen sijaan niihin liittyvät luonnon ääri-ilmiöiden aiheuttamat äkilliset ja erityisen vakavat onnettomuudet voisivat kuulua kohdan tarkoittaman poikkeusoloperusteen tunnusmerkistön piiriin.

Ehdotetussa kohdassa säädettäisiin voimassa olevaa lakia asiallisesti vastaavasti myös onnettomuuden tai muun siihen vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuvan poikkeuksellisen tapahtuman jälkitilasta. Jälkitilan käsillä olon arvioinnin osalta olennaista olisi se, että lisätoimivaltuuksien käyttö olisi yhä välttämätöntä onnettomuuden tai muun siihen vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuvan poikkeuksellisen tapahtuman vaikutusten hillitsemiseksi tai estämiseksi. Valmiuslain mukaisia lisätoimivaltuuksia voitaisiin tarvita esimerkiksi silloin, kun jokin alue jouduttaisiin säteilyonnettomuuden vaikutusten rajoittamiseksi evakuoimaan pidemmäksi ajaksi. Säännöksessä tarkoitettuna jälkitilana ei sen sijaan voitaisi pitää sellaista poikkeusolojen päättymistä välittömästi seuraavaa ajanjaksoa, jonka aikana poikkeusolojen seurausvaikutuksia pyrittäisiin korjaamaan normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvin keinoin tai politiikkatoimin.

Ehdotetun *4 kohdan* mukaan poikkeusoloperusteena pidettäisiin myös hyvin laajalle levinnyttä ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaa tartuntatautia. Kohta vastaisi osin voimassa olevan lain 3 §:n 5 kohtaa, mutta sen vaikutuksia koskevasta rinnastuksesta suoraan suuronnettomuutta sääntelevään kohtaan luovuttaisiin.

Kyseisen kohdan soveltamiskynnys on siten sidottu tartuntataudin vaarantavuuden erityiseen vakavuuteen, jolloin valmiuslain mukaiset lisätoimivaltuudet voisivat olla välttämättömiä tilanteen hallitsemiseksi. Tilanteen hallinta voi esimerkiksi vaatia sellaisia valtakunnallisia toimenpiteitä, joita ei voida tehdä yksin tartuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla.

Kohta kattaisi myös maailmanlaajuisesti levinneen tartuntatautiepidemian (pandemia) ilman, että se on vielä tullut Suomeen, jos lisätoimivaltuuksien käyttö olisi kyseisessä tilanteessa välttämätöntä taudin leviämisen tai vaikutusten estämiseksi Suomessa. Pandemia käsittäisi myös

eläinten ja ihmisten välillä tarttuvat taudit (zoonoosi) jos ne vakavasti vaarantaisivat ihmisten henkeä ja terveyttä.

Ehdotettu *5 kohta* vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin 6 kohtaa, joka on tarkoitettu käsittämään erityisen vakavat hybridiuhkatilanteet. Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Ehdotetulla säännöksellä pyritään kattamaan erityisesti sellaiset vaikeasti identifioitavat, monialaiset tai epäsymmetriset tilanteet, joita muut poikkeusoloperusteet eivät yksiselitteisesti käsitä, mutta joiden voidaan arvioida johtavan yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuuksien olennaiseen vaarantumiseen sekä edellyttävän valmiuslain lisätoimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa. Määritelmä käsittäisi erityisesti hybridiuhkien vakavimmat ilmenemismuodot, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat merkittävällä tavalla koko yhteiskunnan toimivuuteen. Yhteiskunnan toimivuuteen vain vähäisesti vaikuttavat häiriöt eivät siten edes yhteisvaikutuksiltaan voisi täyttää määritelmän tunnusmerkistöä.

Kohdan mukaisesti poikkeusoloperusteena voitaisiin pitää sellaista a.) julkisen vallan päätöksentekokykyyn, b.) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, c.) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen, d.) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen, e.) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen f.) yhteiskunnan kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen tai g.) edellä a-f alakohdissa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuvaa välitöntä uhkaa, toimintaa, tapahtumaa taikka näiden yhteisvaikutusta, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Voimassa olevaan lakiin nähden uhkan määritelmää täsmennettäisiin lisäämällä vaatimus sen välittömyydestä, joka korostaa uhkan konkreettisuutta. Ehdotuksen tarkoituksena on korostaa uhkaperusteen soveltamiskynnystä ja saattaa säännös tältäkin osin vastaamaan paremmin perustuslain 23 §:n vaatimuksia.

Ehdotuksen *a-alakohdassa* tarkoitetuilla julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavilla välittömillä uhkilla, tapahtumilla tai toiminnalla tarkoitetaan säännösehdotuksessa erityisesti sellaisia toimia, joilla pyritään estämään tai muutoin merkittävästi haittaamaan ylimpien valtioelinten, eli eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston päätöksentekoa taikka niiden toimintaa. Valmiuslain tarkoitus huomioon ottaen kyse voisi olla myös muiden yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeisten viranomaisten toimintaedellytyksiin kohdistuvasta uhkasta. Tällaisia ovat etenkin valtakunnan alueellista koskemattomuutta valvova Puolustusvoimat sekä sisäisestä turvallisuudesta vastaavat viranomaiset, kuten poliisi, Rajavartiolaitos ja pelastustoimi sekä maahanmuutosta vastaava Maahanmuuttovirasto.

Kyse voisi olla esimerkiksi myös esimerkiksi päätöksenteon kannalta tärkeisiin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin sekä tietojärjestelmiin kohdistuvasta häirinnästä, tietomurroista, haitta- tai vakoiluohjelmien levittämisestä, palvelunestohyökkäyksistä taikka äänestys- tai vaalituloksen manipuloinnista. Sen sijaan esimerkiksi valtiojohdon sanallista kritisointia tai mielenosoitusten järjestämistä ei voitaisi pitää poikkeusoloperusteena. Säännös käsittäisi myös siinä tarkoitettuihin ylimpiin valtioelimiin tai viranomaisiin kohdistuvan fyysisen haitan aiheuttamisen, kuten esimerkiksi toimitiloihin pääsyä rajoittavien esteiden asettamisen tai niiden läheisyydessä tapahtuvan mellakoinnin tai ääritapauksessa terroristiselle toiminnalle ominaisia tekoja, joilla pyritään valtion päätöksenteon lamauttamiseen. Järjestyshäiriöiden tai rikollisen toiminnan torjumiseen riittävät kuitenkin lähtökohtaisesti poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten normaalilainsäädännön mukaiset valtuudet.

Ehdotettu *b-alakohta* käsittäisi sellaiset rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvat välittömät uhkat, tapahtumat tai toiminnan, jotka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaisivat yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Kyseisen alakohdan käsillä olon taustalla saattaisi olla esimerkiksi yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävä tapahtuma tai tapahtumaketju, kuten maahantuloa tai muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen, laajamittainen onnettomuus tai yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikos, kuten terrori-isku taikka sabotaasityyppinen kriittisen infrastruktuurin toimintaan kohdistuva vahingonteko. Laajamittaiseen maahantuloon voi etenkin sen välineellistämisen tilanteissa liittyä väkivaltaista käyttäytymistä tai sillä uhkaamista rajanylityspaikoilla tai maahantulijoita vastaanotettaessa sekä pyrkimys aiheuttaa myös valtionsisäistä epävakautta. Tilanne saattaa kehittyessään tai eskaloituessaan johtaa myös vakaviin sisäisiin levottomuuksiin, jotka eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein.

Ehdotetussa *c-alakohdassa* säädettäisiin välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen kohdistuvasta välittömästä uhkasta, toiminnasta tai tapahtumasta. Kohta kattaisi siten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kiireellisiin palveluihin, kuten ensihoitoon ja päivystykseen, pelastustoimen kiireellisiin palveluihin, kuten pelastustoimintaan sekä hätäkeskuspalveluihin kohdistuvat välittömät uhkat, tapahtumat tai toiminnan esimerkiksi estämällä edellä mainittuihin toimintoihin tarvittavien välttämättömien resurssien käytön tavalla tai toisella. Myös esimerkiksi kemiallisiin tai biologisiin taudinaiheuttajiin sekä säteilyturvallisuuteen liittyvät uhat sekä laajamittainen maahantulo voivat tilapäisesti ja ennakoimattomasti johtaa terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumiseen ja vaarantaa alakohdassa mainittujen välttämättömien palveluiden saatavuutta siten, että sen saatettaisiin katsoa johtavan säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla yhteiskunnan toimintakyvyn erityisen vakavaan ja olennaiseen vaarantumiseen.

Ehdotettu *d-alakohta* kattaisi energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen kohdistuvan välittömän uhkan, toiminnan tai tapahtuman. Kohdassa saattaisi esimerkiksi olla kyse paitsi edellä tarkoitettujen toimialojen tuotanto- ja jakeluketjujen ennakoimattomasta, laajamittaisesta ja pitempiaikaisesta keskeytymisestä tai niihin kohdistuvista muista vakavista häiriöistä, muuttamisesta tai tuhoamisesta taikka näihin rinnastuvista vakavista häiriöistä. Välttämättömien palveluiden saatavuuteen saattaisivat vaikuttaa myös esimerkiksi sähköntuotannon ja hyödyketuotannon sekä kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt, joiden toiminta myös itsessään kuuluisi määritelmän piiriin, mikäli uhka, toiminta tai tapahtuma olisi sellainen, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaisi yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Ehdotetussa *e-alakohdassa* säädettäisiin väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen kohdistuvasta välittömästä uhkasta, toiminnasta tai tapahtumasta. Alakohta korvaisi voimassa olevan lain 3 §:n 3 kohdan, josta ehdotetaan luovuttavaksi itsenäisenä poikkeusoloperusteena sen laajuuden vuoksi. Ehdotetun e-alakohdan soveltamiskynnys voisi ylittyä vain, jos väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen kohdistuu välitön uhka, toiminta tai tapahtuma, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Valmiuslain soveltamiskynnystä tältä osin siten korotettaisiin ja rajattaisiin erityisesti väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen liittyviin erityisen vakaviin kriiseihin, jotka uhkaavat kansakuntaa perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Näin esimerkiksi tavanomaisena pidettävää vakavaakaan taloudellista laskukautta tai laajaakaan työtaistelutoimenpidettä ei voisi pitää perusteena valmiuslain soveltamiselle.

Ehdotetussa *f-alakohdassa* säädettäisiin yhteiskunnan kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen kohdistuvasta välittömästä uhkasta, toiminnasta tai tapahtumasta. Alakohdan käsillä olon taustalla voisi esimerkiksi olla yhteiskunnallisesti kriittisiin liikennejärjestelmiin liittyvien liikenteenohjaus- ja hallintapalveluihin tai turvattujen paikannus- ja aikatietojärjestelmiin kohdistuvasta sabotaasista, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot, kuten valtakunnallinen logistiikkaketju olennaisesti ja laajamittaisesti estyy tai lamaantuu.

Ehdotetussa *g-alakohdassa* säädettäisiin edellä a-f alakohdissa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuvasta välittömästä uhkasta, toiminnasta tai tapahtumasta. Alakohdan käsillä olon taustalla voisi olla esimerkiksi a-f alakohdissa luoteltuihin toimialojen tärkeisiin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin sekä tietojärjestelmiin kohdistuvasta häirinnästä, tietomurroista, haitta- tai vakoiluohjelmien levittämisestä tai palvelunestohyökkäyksistä. Välitön uhka, tapahtuma tai toiminta voisi liittyä myös a-f alakohdissa tarkoitettuja toimintoja ylläpitävien tietojärjestelmien kaatumiseen tai niihin tunkeutumiseen, tietoliikenteen merkittävään kuormittumiseen, tietojärjestelmien käytön estämiseen tai niihin pääsyn estymiseen, tietovarastoihin tunkeutumiseen tai niiden sisältämien tietojen käytön estämiseen. Kyseessä voisi olla myös kohdennettu verkkohyökkäys tai sen välitön uhka, jos se olisi mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan riittävän vakava.

Ehdotetun 5 kohdan alakohtiin sisältyvien poikkeusoloperusteiden tunnusmerkistöjen täyttymisen arvioinnin kannalta merkitystä ei olisi sinänsä sillä, mistä syystä tai minkä tahon toimesta säännöksessä tarkoitettu välitön uhka, toiminta, tapahtuma taikka näiden yhteisvaikutus on aiheutunut. Vaikka erityisesti hybridiuhkille on tyypillistä yhteiskunnallisten haavoittuvuuksien hyväksi käyttämiseen tähtäävä tietoinen vaikuttaminen tai aktiivinen toiminta, sitä ei valmiuslain tarkoitus huomioon ottaen pidettäisi tunnusmerkistön täyttymisen edellytyksenä. Ratkaisevaa arvioinnin kannalta ei siten olisi uhkan, toiminnan, tapahtuman taikka näiden yhteisvaikutusten alkuperä vaan siitä aiheutuvien vaikutusten vakavuus, jolloin kyse voisi olla myös tahattomasta toiminnasta.

Hybridiuhkat voivat olla monialaisia, epäsymmetrisiä ja vaikeasti ennakoitavia. Tilanne voi myös eskaloitua useamman poikkeusoloperusteen tunnusmerkistön täyttäväksi. Jos tilanne johtaisi erimerkiksi aseelliseen hyökkäykseen tai sen uhkaan rinnastuvaksi, poikkeusolot voitaisiin todeta ehdotetun 11 §:n 1 momentin 5 kohdan ohella tai sen asemesta 11 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan nojalla.

Ehdotetun 5 kohdan alakohtien tunnusmerkistön voisi sen viimeisen virkkeen mukaan täyttää vain sellainen välitön uhka, toiminta tai tapahtuma, jonka seurauksena yhteiskunnalle yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai jonka voitaisiin vakavuudeltaan katsoa säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantavan yhteiskunnan toimintakykyä taikka väestön elinmahdollisuuksia. Säännös mahdollistaisi poikkeusoloperusteen kynnyksen ylittymisen myös useamman erilaisen uhkan tai tapahtuman yhteisvaikutuksiin perustuen. Tällaisesta yhteisvaikutuksesta voisi olla kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa sähkönjakeluverkon toiminnan keskeytyminen johtaisi useiden yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien toimialojen tuotanto- ja jakeluketjujen toimivuuden kannalta tärkeiden tietoverkkojen laaja-alaisiin vakaviin häiriöihin.

Kynnyksen täyttymiseen voisi vaikuttaa paitsi kokonaistilanteen erityinen vakavuus, myös arvio sen vakavasta ja todennäköisestä eskaloitumisen vaarasta. Lähtökohdaksi on tällöinkin asettavissa, että yhteisvaikutusten taustalla olevien uhkien tai tapahtumien tulee olla sillä tapaa vakavia ja luonteeltaan poikkeuksellisia, että tilanteeseen vastaaminen edellyttää nimenomaan valmiuslain lisätoimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa ja soveltamista. Edellytyksenä siten olisi, että kynnyksen ylittymistä määrittävät yhteiskunnalliset vaikutukset kyetään arvioimaan riittävän merkittäviksi ja vakaviksi.

Ilmaisulla ”vaarantaa” viitataan säännösehdotuksessa abstraktia uhka-arviota tai yleiseksi luonnehdittavaa uhkaa konkreettisempaan ja välittömämpään yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuuksien vaarantumiseen.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin lisätoimivaltuuksien käyttöönoton tarpeesta poikkeusolojen edellytyksenä. Poikkeusoloperusteiden tunnusmerkistön käsillä olo ei siten vielä sellaisenaan olisi riittävää, vaan tilannetta voitaisiin pitää ehdotetussa laissa tarkoitettuina poikkeusoloina vain, jos tilanteen hallinta edellyttää välitöntä tarvetta lain mukaisten lisätoimivaltuuksien soveltamiselle. Ehdotuksen mukaisesti edellä 1 momentissa tarkoitettua tilannetta voitaisiin pitää poikkeusoloina siten vain, jos niiden hallinta vaatisi III osassa säädettyjen yhden tai useamman lisätoimivaltuuden käyttöönottoa. Säännös korostaisi sitä lähtökohtaa, että 12 §:n mukaisen päätöksentekoon johtavan arvion osana tulee olla myös arvio lisätoimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä tilanteen hallitsemiseksi. Tämä tarkoittaa myös 21 §:ssä säädetyn mukaisesti sitä, että poikkeusolojen vallitsemista koskeva päätös olisi kumottava myös silloin, kun lisätoimivaltuuksia ei enää tarvita tilanteen hallitsemiseksi.

12 §. *Poikkeusoloista päättäminen.* Pykälässä säädettäisiin poikkeusolojen vallitsemista koskevasta päätöstoimivallasta, päätöksenteon edellytyksistä ja päätöksen sisällöstä. Pykälä olisi uusi, vaikkakin se asiallisesti osin vastaisi voimassa olevan valmiuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvää poikkeusolojen toteamista koskevaa säännöstä. Mainitun voimassa olevan säännöksen mukaan, jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Voimassa olevassa laissa ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä poikkeusolojen toteamiseen liittyvän toimivallan jakautumisesta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken tai siitä, tuleeko poikkeusolojen toteamisen takia ylipäänsä tehdä nimenomainen hallintopäätös. Valtioneuvoston ohjesääntöön on valmiuslain voimaantulon jälkeen otettu säännös, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamista koskevan asian.

Poikkeusolojen toteamiseen kytkeytyvää sääntelykokonaisuutta ehdotetaan esityksessä tietyiltä keskeisiltä osin muutettavan voimassa olevaan oikeustilaan nähden. Ehdotetut muutokset koskisivat sekä poikkeusolojen toteamisen aineellisia edellytyksiä että päätöksen oikeusvaikutuksia. Poikkeusolojen edellytyksiä koskevaan 11 §:ään ehdotetaan ensinnäkin sisällytettävän nimenomainen säännös siitä, että pykälän 1 momentissa säädettyä tilannetta voidaan pitää poikkeusolona vain, jos sen hallinta edellyttää yhden tai useamman lain mukaisen lisätoimivaltuuden käyttöönottoa. Säännös olisi uusi ja kytkisi lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa koskevan välttämättömyysarvioinnin lakisääteiseksi osaksi poikkeusolojen vallitsemista koskevaa harkintaa ja päätöksentekoa. Lain 4 luvussa säädettäisiin lisäksi tietyistä suoraan poikkeusolojen toteamisen nojalla sovellettavaksi tulevista poikkeusolojen hallinnan ohjausta ja hallinnon erityisjärjestelyjä koskevista säännöksistä.

Pykälään ehdotetaan edellä mainituista syistä otettavan nimenomaiset säännökset valtioneuvoston toimivallasta tehdä poikkeusolojen toteamista koskeva päätös sekä poikkeusolojen toteamisen menettelyllisistä ja aineellisista edellytyksistä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen sisällöstä.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvosto voisi päätöksellään todeta maassa vallitsevan poikkeusolot, jos se yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa katsoo jonkun tämän lain 11 §:ssä säädetyn poikkeusolon edellytysten täyttyvän. Valtioneuvoston päätöstoimivallasta säädettäisiin ehdotuksen mukaan siten nimenomaisesti lailla. Voimassa olevasta valmiuslaista poiketen ehdotetussa laissa tarkoitettu poikkeusolojen toteamista koskeva päätös sisältäisi yhtäältä aineellisen ratkaisun poikkeusolojen edellytysten täyttymisestä ja toisaalta aikaansaisi välittömiä oikeusvaikutuksia.

Säännös ei sisältäisi kannanottoa asian vireilletuloon, eli aloitteen yhteistoiminnan käynnistämisestä voisi tehdä sekä valtioneuvosto että tasavallan presidentti. Valtioneuvosto voisi yleisistunnossa todeta päätöksellään poikkeusolot, kun valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat valmistelevasti yhteistoiminnassa käsitelleet poikkeusolojen edellytysten täyttymistä. Parlamentaarisen vastuukatteen toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että yhteistoimintaa koskeva säännös käsitetään voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti menettelyllisenä velvoitteena. Eduskunnalla on oltava viimekätinen mahdollisuus ottaa kantaa poikkeusolojen vallitsemiseen, mikä toteutuisi lakiehdotuksen mukaan käyttöönottoasetuksen käsittelyn kautta. Käyttöönottoasetus olisi ehdotuksen mukaan mahdollista antaa eduskunnalle vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päätöksellään todennut poikkeusolot.

Laissa ei säädettäisi yhteistoiminnan käytännön toteuttamistavoista. Lähtökohtaisesti yhteistoiminnassa olisi tarkoitus noudattaa vastaisuudessakin vakiintuneita tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisiä yhteistoiminnan muotoja. Kuten nykyisinkin, käytännössä yhteistoiminta lähtökohtaisesti tarkoittaisi, että poikkeusolojen toteaminen tuotaisiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiseen kokoukseen. Joissakin tilanteissa kuitenkin myös muu yhteistoiminta, tai esimerkiksi tasavallan presidentin ja pääministerin suullinenkin yhteydenpito, voisi asian luonteen ja kiireellisyyden vuoksi olla riittävää. Yhteistoiminnan menettelytapoja arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon myös se, koskeeko tilanne perustuslain 93.1 §:n mukaista asiaa, kuten Suomeen kohdistuvaa aseellisen hyökkäyksen uhkaa vai pääosin muuta kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvaa asiaa, kuten maan sisällä tapahtunutta suuronnettomuutta. Pääministeri ja presidentti päättäisivät yhteistoiminnan muodosta. Viime kädessä vastuu yhteistoiminnan asianmukaisesta toteuttamisesta olisi sille osoitetun päätöstoimivallan myötä valtioneuvostolla. Yhteistoiminnan toteutuminen olisi syytä mainita poikkeusolojen toteamista koskevassa valtioneuvoston päätöksessä.

Koska ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa mainitun tietyn poikkeusoloperusteen voitaisiin katsoa täyttyvän vain, jos samalla myös pykälän 2 momentissa säädettävä edellytys täyttyy, poikkeusolojen vallitsemista koskeva arviointi muodostuisi asiallisesti kahdesta luonteeltaan osin erilaisesta osa-alueesta. Arviointi sisältäisi ensinnäkin tilannekuvaan perustuvan käsityksen muodostamisen tietyn 11 §:n 1 momentissa mainitun olosuhteen vallitsemisesta ja toiseksi 11 §:n 2 momentin mukaisen oikeudellisen arvion lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyydestä. Molempien edellytysten olisi täytyttävä tietyn poikkeusoloperusteen osalta samanaikaisesti, jotta poikkeusolot voitaisiin sen nojalla todeta. Sisällöllisesti arvioiden poikkeusolojen toteamiseen liittyvä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen yhteistoiminta kohdistuisi erityisesti kysymykseen tietyn 11 §:n 1 momentissa säädetyn olosuhteen vallitsemisesta sekä poikkeusolojen toteamisen yleiseen tarkoituksenmukaisuuteen päätöksen ulkopoliittiset ja muut vaikutukset huomioiden. Lisätoimivaltuuksien välttämättömyyteen kohdistuva oikeudellinen arviointi puolestaan kuuluisi ensisijaisesti valtioneuvoston tehtäviin.

Vaikka säännöksessä tarkoitettu yhteistoiminta ajallisesti aina edeltäisi valtioneuvoston varsinaista poikkeusolojen toteamista koskevaa päätöksentekoa, yhteistoimintaa ei ole tarkoitettu siitä muodollisesti erilliseksi menettelyvaiheeksi, josta esimerkiksi tehtäisiin erillinen päätös. Poikkeusolojen toteamisessa ei siten olisi kyse muodollisesti kaksivaiheisesta päätöksenteosta.

Pykälän *2 momentin* mukaan poikkeusolojen toteamista koskevasta valtioneuvoston päätöksestä olisi käytävä ilmi, minkä 11 §:n 1 momentin mukaisen poikkeusoloperusteen nojalla poikkeusolot vallitsevat sekä arvio lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyydestä. Päätöksessä olisi siten yksilöitävä se 11 §:ssä tarkoitettu poikkeusoloperuste, jonka tilanteessa katsotaan täyttyvän. Voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti poikkeusolot voisivat vallita, ja ne voitaisiin todeta, samanaikaisesti myös useamman kuin yhden poikkeusoloperusteen nojalla.

Poikkeusoloperuste, jonka nojalla poikkeusolot todetaan, olisi valtioneuvoston päätöksessä yksilöitävä vähintään 11 §:n 1 momentin tietyn kohdan tarkkuudella. Koska 11 §:n 1 momentin 5

kohta kuitenkin sisältäisi asiallisesti toisistaan melko erillisiäkin alakohtia, sen osalta asianmukaista olisi yksilöidä päätöksessä myös se alakohta tai ne alakohdat, joiden nojalla poikkeusolot todetaan. Vaikka esityksessä ei ehdoteta lain III osan lisätoimivaltuussäännösten kytkemistä muodollisesti 11 §:n 1 momentin 5 kohdan tiettyihin alakohtiin, poikkeusolojen vallitsemista koskevassa päätöksessä olisi tosiasiallisesti syytä yksilöidä sen perusteena oleva alakohta, jotta lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyden arviointi voidaan kytkeä nimenomaan todettuihin poikkeusoloihin ja niiden hallintaan. Tosiasiallisesti useat lisätoimivaltuudet lisäksi jo säädettävän käyttötarkoituksensa kautta soveltuvat vain tiettyjen momentin 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen hallintaan. Esimerkiksi rajaturvallisuuden varmistamiseksi ehdotettavat lisätoimivaltuudet olisivat selvästi käyttötarkoituksensa vuoksi sovellettavissa vain silloin, kun poikkeusolojen on todettu vallitsevan nimenomaan rajaturvallisuuteen kohdistuvan uhkan, toiminnan, tapahtuman tai näiden yhteisvaikutuksen vuoksi.

Pykälän 2 momentissa tarkoitetussa lisätoimivaltuuksien välttämättömyyttä koskevassa arviossa olisi lähtökohtaisesti kyse vain sen seikan arvioinnista, voidaanko normaaliolojen lainsäädäntöön perustuvia toimenpiteitä pitää tilanteen hallitsemiseksi riittävinä vai edellyttääkö tilanteen hallinta yhden tai useamman valmiuslain lisätoimivaltuuden välitöntä käyttöönottoa. Kyse olisi luonteeltaan yleisestä arviosta, eikä poikkeusolojen toteamista koskevassa päätöksessä siten olisi tarpeen vielä yksilöidä niitä lisätoimivaltuuksia, joiden soveltamisen välttämättömyyteen arviointi perustuu. Päätöksen perusteluissa välttämättömiksi arvioidut lisätoimivaltuudet olisi kuitenkin lähtökohtaisesti suotavaa tuoda esiin. Tältäkään osin kyse ei kuitenkaan olisi välttämättä tyhjentävästä tai valtioneuvostoa kyseisten poikkeusolojen aikana sitovasta arviosta. Poikkeusolojen olosuhteet voivat muuttua nopeasti ja myös lisätoimivaltuuksien välttämättömyyttä koskeva arviointi voisi siksi tilannekuvan kehittyessä muuttua. Valtioneuvoston velvollisuudesta poikkeusoloissa jatkuvasti seurata poikkeusolojen perusteiden ja lisätoimivaltuuksien käytön edellytyksiä säädettäisiin erikseen lain 22 §:ssä.

13 §. *Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton yleiset periaatteet.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lisätoimivaltuuksien käyttöönoton yleisistä periaatteista. Se korvaisi osittain nykyisen valmiuslain 4 §:n sääntelyn. Ehdotetussa 5 luvussa säädettäisiin vastaavasti lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevista käyttöperiaatteista.

Säännöksessä ilmaistaisiin normaalisuuperiaatteen mukainen lähtökohta siitä, että lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain, jos normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät viranomaisten toimivaltuudet eivät ole tilanteen hallitsemiseksi riittäviä ja poikkeusolojen hallinta edellyttää nimenomaan valmiuslaissa säädettyjen lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Viranomaiset toimivat poikkeusloissakin ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksin. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta poikkeusolojen toimivaltuuksiin nähden (PeVM 20/2020 vp, s. 3, PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Valmiuslain lisätoimivaltuuksia ei siten voitaisi ottaa käyttöön ilman perusteltua tarvetta tilanteen hallitsemiseksi eli ikään kuin varmuuden varalta.

Viranomaiset voitaisiin ehdotuksen mukaan oikeuttaa käyttämään lisätoimivaltuuksia poikkeusoloissa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ehdotetussa laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Käyttöönottoasetuksella aktivoitavat lisätoimivaltuudet olisi rajattava poikkeusolojen hallinnan kannalta alueellisesti, aineellisesti ja ajallisesti välttämättömään. Käyttöönoton taustalla oleva poikkeusoloperuste voi jo sinällään rajoittaa tiettyjen lisätoimivaltuuksien käyttömahdollisuutta. Toimivaltuuksia ei siten tulisi ottaa käyttöön laajemmalla alueella tai pitempiaikaisesti kuin se on valmiuslain soveltamistarpeen aiheuttavien poikkeusolojen kannalta välttämätöntä. Toimivaltuuksien tulisi lisäksi olla tarkoitukseensa soveltuvia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja

PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Toimivaltuuksien käyttöä voidaan niiden nojalla annettavilla soveltamisasetuksilla sopeuttaa tilanteeseen ja sen mahdolliseen kehittymiseen. Valmiuslain lisätoimivaltuuksia voidaan 17 §:n sallimissa rajoissa ottaa käyttöön ja alkaa soveltaa myös välittömästi.

Säännöksessä mainitut periaatteet rajoittaisivat valtioneuvoston harkintaa sekä käyttöönottoasetuksia annettaessa, että niitä sen aloitteesta muutettaessa. Periaatteet olisi otettava huomioon myös arvioitaessa poikkeusolojen edellytysten täyttymistä poikkeusoloista päätettäessä. Välttämättömyyden arviointi liittyisi lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa vastaavasti myös lisätoimivaltuuksien soveltamisen päättämiseen ennen niiden voimassaolon loppumista. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet valmiuslain soveltamisedellytysten arvioinnissa tulisivat turvatuiksi sen päättäessä lisätoimivaltuuksien käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä ja sen sisällöstä. Tämä merkitsee sitä, että yksittäisten lisätoimivaltuuksien asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulevat niiden antamisen jälkeen aina eduskunnan erikseen arvioitavaksi. Valtioneuvoston on saattaessaan käyttöönottoasetuksen eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 47 §:n mukaisesti huolehdittava eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt eduskunnan tiedonsaantitarpeisiin erityistä huomiota valmiuslain mukaisia asetuksia annettaessa ja painottanut, että valtioneuvoston tulee valmiuslain mukaisten asetusten perustelumuistioissa esittää riittävä tietopohja, jonka perusteella eduskunnalla on riittävän aikataulun puitteissa tosiasialliset mahdollisuudet arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (PeVL 30/2020 vp).

14 §. *Käyttöönottoasetus.* Lain 14 §:ssä olisi säännökset niin kutsutusta käyttöönottoasetuksesta, jolla tarkoitettaisiin valtioneuvoston asetusta valmiuslain III osan lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta ja soveltamisen aloittamisesta. Pykälä vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan valmiuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttia. Selvyyden vuoksi pykälään otettaisiin maininta myös lain III osan velvoitteista, millä viitattaisiin muun muassa lisätoimivaltuuksien noudattamisen valvontaa koskeviin säännöksiin.

Käyttöönottoasetus voitaisiin antaa poikkeusoloja koskevan päätöksen ollessa voimassa eli vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on yleisistunnossa tehnyt päätöksen poikkeusoloista. Vaikka käyttöönottoasetusta ei siten olisi välttämätöntä antaa samassa yhteydessä poikkeusolojen toteamisen kanssa tai välittömästi sen jälkeen, asettaa ehdotetun 21 §:n sääntely käyttöönottoasetusten antamiselle ehdottoman kahden viikon määräajan poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen jälkeen. Jos yhtään käyttöönottoasetusta ei annettaisi kahden viikon määräajassa, poikkeusolojen toteamista koskeva päätös tulisi ehdotetun 21 §:n mukaan kumota. Koska ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan poikkeusolojen toteamisen aineellisena edellytyksenä olisi vähintään yhden lisätoimivaltuuden välitön tarve, poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen tulisi antaa vähintään yksi käyttöönottoasetus.

Käyttöönottoasetus voitaisiin ehdotuksen mukaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Ehdotettu enimmäisaika on kiinteästi sidoksissa valmiuslain lisätoimivaltuuksien käytön välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin. Säännös ei siten oikeuttaisi säätämään käyttöönottoasetuksen voimassaoloaikaa ikään kuin varmuuden vuoksi pitemmäksi kuin toimivaltuuksien soveltamiselle arvioidaan olevan tarve.

Kuuden kuukauden enimmäiskeston voidaan arvioida edelleen olevan tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon yhtäältä poikkeusolotilanteiden kehittymisen vaikea ennustettavuus sekä toisaalta valtioneuvoston velvollisuus seurata ja arvioida valmiuslain käyttöönottotilanteissa jatkuvaluonteisesti lisätoimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset myös valtioneuvoston velvollisuudesta ryhtyä soveltamisedellytysten lakatessa viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin käyttöönottoasetuksen kumoamiseksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin pääosin voimassa olevaa valmiuslain 6 §:ää vastaavasti käyttöönottoasetuksen sisältövaatimuksista. Käyttöönottoasetuksessa mainittavat seikat luetel-

taisiin selvyyden vuoksi momentin alakohdissa. Uutena vaatimuksena olisi sen poikkeusoloperusteen mainitseminen, jonka nojalla lisätoimivaltuudet otettaisiin käyttöön. Tästä otettaisiin nimenomainen säännös momentin *1 kohtaan*. Jos lisätoimivaltuus otettaisiin käyttöön 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa, poikkeusoloperusteena olisi käyttöönottoasetuksessa mainittava se alakohta, jonka nojalla toimivaltuus otetaan käyttöön.

Momentin *2 kohdan* mukaan käyttöönottoasetuksessa tulisi mainita, miltä osin valmiuslain III osan lisätoimivaltuuksia on tarkoitus soveltaa, jos sovellettavaksi tarkoitetun pykälän kaikkia säännöksiä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi. Sovellettavaksi tarkoitetut lisätoimivaltuudet ja niiden käyttöala tulisi käyttöönottoasetuksessa ilmaista mahdollisimman tarkasti viittaamalla asianomaisia lisätoimivaltuuksia koskeviin pykäliin. Jollei pykälää ole tarkoitus soveltaa sellaisenaan, käyttöönottoasetuksessa tulisi viitata sovellettaviksi tarkoitettuihin säännöksiin, kuten sovellettavaksi tarkoitetun pykälän momentteihin tai niiden mahdollisiin alakohtiin. Käyttöönottoasetuksella ei tulisi ottaa käyttöön sellaisia lisätoimivaltuuksia, joita ei poikkeusolojen hallinnan kannalta katsota välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi.

Ehdotetun *3 kohdan* mukaan käyttöönottoasetuksesta tulisi käydä ilmi sen alueellinen soveltamisala. Käyttöönottoasetuksen alueellinen soveltamisala voisi tilanteen mukaan olla joko koko valtakunnan alue tai jokin erikseen määriteltävä alue. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu alueellinen rajaaminen on jätetty avoimeksi sen osalta, käytettäisiinkö rajauksessa esimerkiksi maakunnallista tai kunnallista jakoa, vai jotakin muuta alueellista rajausta. Tämän on katsottu olevan perusteltua, koska ennakoimattomien tilanteiden takia tarvitaan tietynlaista joustavuutta alueelliseen rajaamiseen. Jos alueellista soveltamisalaa ei ole mahdollista tai perusteltua määritellä hallinnolliseen aluejakoon perustuen, tulee erityisesti varmistua käyttöönottoasetuksen alueellisen soveltamisalan selkeydestä. Alueellista soveltamisalaa ei tule määrätä laajemmaksi kuin se on lisätoimivaltuuksien soveltamisen ja siten poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä.

Alueellisesta soveltamisalasta päätettäessä tulisi, ottaen huomioon Ahvenanmaan erityisaseman, erityisesti harkita sovelletaanko käyttöönottoasetusta Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan rajaamisesta soveltamisalan ulkopuolelle tulisi nimenomaisesta säätää käyttöönottoasetuksessa. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt riittävänä, että alueellinen soveltaminen on todettu muistiossa, vaan pitänyt välttämättömänä, että käyttöönottoasetuksen alueellista soveltamisalaa rajataan sulkemalla pois mahdollisuus soveltaa toimivaltuuksia Ahvenanmaan maakunnassa (PeVM 1/2021 vp, k. 19).

Itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtiolla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Valtiolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa säätää tehtävistä maakunnan viranomaisille edes poikkeusoloissa. Valmiuslain soveltaminen Ahvenanmaalla saattaa siis käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Itsehallintolain 28 § 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä. Lain 33 §:n mukaan ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen antaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto. Johtuen maakunnan erityisasemasta sekä valtakunnasta poikkeavasta viranomaisrakenteesta, maakuntaa olisi erityisen tärkeää kuulla sopimusasetusten valmistelun yhteydessä, jos asetusta on tarkoitus soveltaa myös Ahvenanmaalla.

15 §. *Käyttöönottoasetuksen käsittely eduskunnassa*. Ehdotetun *1 momentin* mukaan käyttöönottoasetus tulisi saattaa välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei käyttöönottoasetusta olisi toimitettu eduskunnalle viikon määräajassa, kyseessä oleva käyttöönottoasetus raukeaisi. Edellytykseksi on siten asetettavissa, että käyttöönottoasetuksen annettuaan valtioneuvosto ei aiheettomasti viivytä sen toimittamista eduskunnan käsiteltäväksi. Poikkeusolojen toteaminen ja arvio

tarpeesta valmiuslaissa olevien lisätoimivaltuuksien käytölle voi tilanteen mukaan tapahtua hyvinkin nopeasti, jolloin käyttöönottoasetuksen antamisessa ja sen toimittamisessa eduskunnalle on toimittava välittömästi. Viikon mittaista ajanjaksoa voidaan pitää kohtuullisena asetuksen toimittamiseksi eduskuntaan. Jos valtioneuvosto ei toimittaisi käyttöönottoasetusta eduskunnalle tässä ajassa, asetus raukeaisi ja lakkaisi siten olemasta voimassa ilman sen muodollista kumoamista.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan eduskunta päättäisi, saako asetus jäädä sellaisenaan voimaan, vai olisiko se kumottava osittain tai kokonaan. Eduskunta voisi myös päättää, olisiko lisätoimivaltuuksien käyttöalaa rajattava säännöskohtaisesti tai alueellisesti. Eduskunta voisi niin ikään päättää myös asetuksen säädettyä lyhyemmästä voimassaoloajasta. Ehdotettu säännös vastaa pääosin voimassa olevan valmiuslain 6 §:n 3 momentissa säädettyä. Ehdotuksen tarkoituksena on osaltaan selkeyttää ja vahvistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia valmiuslain käyttöönottotilanteissa.

Osittaisella kumoamisella tarkoitetaan säännösehdotuksessa sitä, että käyttöönottoasetuksesta kumottaisiin yksi tai useampi sovellettaviksi tarkoitettu pykälä, momentti tai sen alakohta. Tämä edellyttäisi käyttöönottoasetuksen laatimista lähtökohtaisesti siten, että jo sen sisältämä säännöskohtainen jaottelu mahdollistaisi tarvittaessa kumoamistarpeen tarkan kohdentamisen.

Lisätoimivaltuuksien käyttöalan rajaaminen säännöskohtaisesti tai alueellisesti tarkoittaisi eduskunnan toimivaltaa päättää lisätoimivaltuuksien aineellisen tai alueellisen käyttöalan määrittämisestä toisin kuin mitä sille toimitetussa käyttöönottoasetuksessa on nimenomaisesti säädetty. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi palvelussuhteen ehtoja koskevan toimivaltuuden käyttöalan rajaamista vain joihinkin 41 §:n alakohdissa mainittuihin toimialoihin tai käyttöönottoasetuksen alueellisen soveltamisalan muuttamista päättämällä, että sen piiristä tulee rajata esimerkiksi maakuntia tai kuntia, vaikka alkuperäisessä asetuksessa tarkoituksena olisi ollut lisätoimivaltuuksien soveltaminen koko valtakunnan alueella.

Käyttöönottoasetusta olisi eduskunnan päätöstä vastaavalla tavalla muutettava sisällöllisesti antamalla asetus käyttöönottoasetuksen muuttamisesta. Sama koskee tilanteita, joissa eduskunta päättäisi käyttöönottoasetuksen voimassaolosta valtioneuvoston esittämää ajanjaksoa lyhyemmän ajan. Jos eduskunta päättäisi, että asetus tulisi kumota kokonaan, valtioneuvoston tulisi antaa asetus käyttöönottoasetuksen kumoamisesta. Eduskunnan jättäessä asetuksen sellaisenaan voimaan, asia ei vaatisi valtioneuvostolta enempiä toimenpiteitä. Valtioneuvoston velvollisuudesta ryhtyä asian osalta toimenpiteisiin säädettäisiin 16 §:ssä.

16 §. *Käyttöönottoasetuksen soveltamisen aloittaminen.* Pykälän *1 momentin* mukaan käyttöönottoasetusta saataisiin soveltaa vasta sitten, kun eduskunta olisi tehnyt 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen siitä, saako asetus jäädä sellaisenaan voimaan tai tuleeko se joltain osin kumota taikka lyhentää voimassaoloaikaa. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 6 §:n 4 momenttia, jonka mukaan käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava. Voimassa olevaan säännökseen verrattuna säännökseen ehdotetaan otettavaksi maininta siitä, että käyttöönottoasetusta voidaan alkaa soveltaa sen sisältöisenä kuin eduskunta on sen hyväksynyt. Ehdotettu muutos olisi luonteeltaan selventävä, eikä sillä ole tarkoitus muuttaa säännöksen soveltamista nykytilaan verrattuna.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos eduskunta olisi päättänyt, että käyttöönottoasetus on kumottava osittain tai kokonaan taikka sen käyttöalaa olisi rajattava, tulisi valtioneuvoston viipymättä ryhtyä eduskunnan päätöksessä edellytettyihin toimenpiteisiin. Muutettua käyttöönottoasetusta ei tällöin olisi tarpeen saattaa uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi.

Ehdotettu 2 momentin säännös olisi uusi ja sen tarkoituksena olisi täsmentää ja nostaa lain tasolle niitä käytäntöjä, jotka ovat tarpeen valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönotossa. Jos

eduskunnan päätös käyttöönottoasetuksen osalta edellyttäisi käyttöönottoasetuksen muuttamista, tulisi tuollainen muodollinen asetuksen muuttaminen toteuttaa viivytyksettä, vaikka asetusta olisikin voitu alkaa soveltaa heti eduskunnan päätettyä asiasta. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua erikseen säätää, ettei muutettua käyttöönottoasetusta ole tarvetta saattaa uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi, vaan eduskunnan päätöksen myötä valtioneuvosto olisi velvoitettu muuttamaan asetuksen aineelliselta sisällöltään eduskunnan edellyttämällä tavalla. Viivytyksettömyyden vaatimus ulottuisi myös siihen, että valtioneuvoston tulisi muodollisesti kumota käyttöönottoasetus, mikäli eduskunta päättää, että asetus on kokonaan kumottava.

17 §. *Välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus.* Pykälässä säädettäisiin toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta tilanteessa, jossa ehdotetun 15 ja 16 §:n mukaisen menettelyn noudattaminen vaarantaisi merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista. Käyttöönottoasetuksessa voitaisiin tällöin säätää, että siinä mainittuja valmiuslain III osan toimivaltuussäännöksiä voitaisiin soveltaa välittömästi ja siten jo ennen kuin eduskunta on tehnyt 15 §:ssä tarkoitetun päätöksensä käyttöönottoasetuksesta. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa valmiuslain 7 §:ää.

Käyttöönottoasetus voitaisiin antaa ehdotetun mukaisesti välitöntä soveltamista edellyttävänä vain, jos se olisi perusteltua sen kannalta, että käyttöönottoasetuksen hyväksyttämiseen eduskunnassa tarvittava aika olisi liian pitkä siihen nähden, että lain tarkoituksen saavuttaminen merkittävästi vaarantuisi. Tällöin kyse olisi erittäin äkillisestä tilanteesta, jossa poikkeusolotkin jouduttaisiin toteamaan hyvin nopeasti tai siitä, että poikkeusoloihin johtaneissa olosuhteissa tapahtuisi jokin nopeasti kehittyvä tai erityisen äkillinen muutos. Sen sijaan esimerkiksi käyttöönottoasetuksen valmistelun viivästymistä ei voitaisi pitää hyväksyttävänä perusteena säännöksessä tarkoitettua poikkeuksellisen menettelyn käytölle. Käyttöönottoasetuksen antaminen pykälässä tarkoitetussa kiiremenettelyssä olisi aina poikkeuksellinen toimenpide, johon tulisi olla painavat perusteet. Pääsääntöisesti käyttöönottoasetus tulisi pyrkiä antamaan 15 §:n mukaista menettelyä noudattaen. Säännöksen soveltamisedellytykset olisivat siten samat kuin voimassa olevan lain 7 §:n soveltamisen edellytykset.

Pykälän *2 momentin* mukaan välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus voitaisiin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi ja sitä voitaisiin alkaa soveltaa välittömästi. Tällaisen käyttöönottoasetuksen käsittelemisestä eduskunnassa olisi muutoin voimassa mitä ehdotetussa 15 §:ssä ja 16 §:n 2 momentissa säädetään.

18 §. *Soveltamisasetus ja sen jälkitarkastus.* Pykälä vastaisi keskeiseltä sisällöltään voimassa olevan lain 10 §:ää, jossa säädetään voimassa olevan lain II osan nojalla annettujen valtioneuvoston ja ministeriön asetusten (soveltamisasetus) jälkitarkastuksesta. Soveltamisasetusten antamista ja eduskunnan jälkitarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan kuitenkin monelta osin täsmennettävä nykytilaan verrattuna.

Pykälän *1 momentin* mukaan käyttöönottoasetuksessa mainitun toimivaltuuden soveltamisen kannalta välttämättömät soveltamisasetukset olisi annettava viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus saa jäädä voimaan, tai kun 17 §:ssä tarkoitettu välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus on annettu. Säännös olisi uusi.

Soveltamisen kannalta välittämättömillä soveltamisasetuksilla viitataan ehdotetussa yhteydessä erityisesti sellaisiin valmiuslain toimivaltuuksiin, joita ei ole mahdollista alkaa soveltaa välittömästi pelkän käyttöönottoasetuksen nojalla, vaan joiden osalta esimerkiksi keskeisiä toimivaltuuden henkilöllistä tai alueellista soveltamista taikka sen soveltamiseen liittyviä rajoituksia on välttämätöntä ennen toimivaltuuden soveltamisen aloittamista täsmentää soveltamisasetuksella. Tyypillisenä esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita säännöstelyä koskevat toimivaltuudet, jotka edellyttävät säännöstelyn alaan kuuluvan hyödykejoukon täsmentämistä soveltamisasetuksella. Toimivaltuutta olisi siten tällöin mahdollista alkaa tosiasiallisesti soveltaa vasta sen

jälkeen, kun soveltamisasetus on annettu. Ehdotetulla valtioneuvostoon kohdistettavalla toimintavelvollisuudella turvattaisiin osaltaan eduskunnan käyttöönottoasetuksen hyväksyessään ilmaiseman tahtotilan toteutumista. Voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä soveltamisasetusten antamisesta, eli säännös olisi tältä osin uusi.

Ehdotetun valmiuslain toimivaltuusosaan ei enää sisältyisi ministeriön asetuksena annettavia soveltamisasetuksia, minkä vuoksi myöskään 1 momentissa ei olisi enää tarpeen niitä mainita. Soveltamisasetuksia voitaisiin alkaa soveltaa välittömästi niiden antamisen jälkeen, eikä eduskunnan kantaa asetusten hyväksyttävyyteen olisi siten tarpeen jäädä odottamaan. Säännös ja sen soveltaminen vastaisivat voimassa olevan lain 10 §:n toista virkettä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin soveltamisasetuksiin kohdistuvasta eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Säännös vastaisi olennaiselta sisällöltään voimassa olevan lain 10 §:n ensimmäistä virkettä, mutta sen sanamuotoa ehdotetaan hieman selvennettäväksi ja yhtenäistettäväksi käyttöönottoasetuksia koskevaa eduskunnan tarkastusoikeutta koskevan sääntelyn kanssa. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen maininta myös siitä, että eduskunta voi kumota soveltamisasetuksen myös osittain, jolloin asetus jäisi muilta osin voimaan. Säännökseen lisättäisiin uutena myös vaatimus toimittaa asetus viikon kuluessa eduskunnalle. Jollei soveltamisasetusta olisi viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaisi. Menettely vastaisi käyttöönottoasetusta koskevaa menettelyä.

19 §. *Käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen muuttamiseen sovellettavasta menettelystä. Voimassa olevassa valmiuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä muusta käyttöönottoasetuksen muuttamisesta kuin sen voimassaoloajan jatkamisesta. Laissa ei ole myöskään säännöksiä soveltamisasetuksen muuttamisesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan käyttöönottoasetuksen muuttamiseen sovellettaisiin, mitä 15 §:ssä säädetään käyttöönottoasetuksen käsittelystä eduskunnassa ja 16 §:ssä käyttöönottoasetuksen soveltamisen aloittamisesta. Säännös korvaisi voimassa olevan lain 8 §:n, jossa säädetään käyttöönottoasetuksen soveltamisen jatkamisesta (jatkamisasetus). Sääntelyä ehdotetaan selvyyden vuoksi täsmennettäväksi siten, että se kattaisi käyttöönottoasetuksen ajallisen voimassaoloajan jatkamisen lisäksi myös muut käyttöönottoasetuksen muuttamisen muodot. Kyse voisi voimassaoloajan jatkamisen lisäksi olla voimassaoloajan lyhentämisestä tai esimerkiksi käyttöönottoasetuksen alueellisen soveltamisalan muuttamisesta, sovellettavaksi tarkoitetun toimivaltuuden käyttöalan muuttamisesta esimerkiksi rajaamalla tai laajentamalla toimivaltuuden kohteena olevien toimialojen piiriä.

Voimassa olevan lain 9 §:n 2 momentissa säädettyä käyttöönottoasetusta koskevaa kahden viikon määräaikaa ei ehdoteta sisällytettävän enää uuteen valmiuslakiin. Säädetyn aikarajan tarkoituksena on sen esitöiden mukaan ollut varmistaa, että toimivaltuuden soveltamista koskeva jatkamisasetus toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi riittävän aikaisin. Samalla se tosiasiallisesti asettaa eduskunnalle määräajan asian käsittelemiseen. Vastaavia määräaikasäännöksiä ei kuitenkaan ole voimassa olevassa laissa liitetty käyttöönoton ensimmäiseen käsittelyyn. Toimivaltuuden käyttöönoton ja sen soveltamisen jatkamiseen liitettävät erilaiset prosessuaaliset edellytykset eivät kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisia eikä niille ole esitettävissä asiallisia perusteita. Säännöstä ei siten ehdoteta enää sisällytettäväksi uuteen valmiuslakiin.

Säännöksessä ei ehdotuksen mukaan säädettäisi tarkemmin siitä, millaiset muutokset voidaan toteuttaa jo annettua käyttöönottoasetusta muuttamalla ja milloin edellytettäisiin uuden käyttöönottoasetuksen antamista. Lähtökohdaksi on kuitenkin asetettavissa, että käyttöönottoasetuksia valmisteltaessa pyritään noudattamaan hyvää lainsäädäntötapaa siten, että asetukset muodostavat sisällöltään johdonmukaisia sääntelykokonaisuuksia. Siten voimassa olevaan käyttöönottoasetukseen asiallisesti kuulumaton toimivaltuus olisi yleensä perusteltua aktivoida uudella käyttöönottoasetuksella. Tätä voidaan kriisitilanteessa pitää myös asetusten soveltajan ja

soveltamisen kohteena olevien näkökulmasta selkeämpänä sääntelytapana kuin laajasti erityyppisten toimivaltuuksien ja niihin kohdistuvien muutosten sisällyttämistä samaan käyttöönottoasetukseen. Peruste jaottelulle useampaan käyttöönottoasetukseen korostuisi myös silloin, kun lisätoimivaltuuksia koskevia käyttöönottoasetuksia mahdollisesti vaiheittain olisi tarve kumota.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan soveltamisasetuksen muuttamiseen sovellettaisiin, mitä 18 §:ssä säädetään. Käytännössä soveltamisasetuksen muuttamiseen sovellettaisiin siten vastaavaa menettelyä kuin uuden soveltamisasetuksen antamiseen. Säännös selkeyttäisi soveltamisasetuksen muuttamiseen sovellettavaa menettelyä.

Käyttöönottoasetuksessa mainitun toimivaltuuden soveltamisen kannalta välttämättömät soveltamisasetukset olisi ehdotetun 18 §:n 1 momentin mukaan annettava viipymättä eduskunnan käyttöönottoasetusta koskevan käsittelyn jälkeen. Näin tulisi menetellä myös silloin kun soveltamisasetusta olisi tarpeellista muuttaa myös käyttöönottoasetuksen muuttamisen seurauksena. Viipymättä antamista koskeva vaatimus ei kuitenkaan vaikuttaisi mahdollisuuteen muuttaa yksinomaan soveltamisasetusta, jos se olisi poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Näissäkin tapauksissa soveltamisasetukset olisi saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.

20 §. *Lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytysten lakkaaminen.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta kumota käyttöönotto- ja soveltamisasetukset asianomaisten lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytysten lakatessa. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 11 §:n 2 ja 3 momentin sääntelyä.

Pykälän *1 momentin* mukaan, jos jonkin lain III osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönottoasetus olisi välittömästi kumottava tai sitä olisi vastaavasti muutettava. Soveltamisedellytysten lakkaamisessa voisi olla kyse sekä koko toimivaltuuden soveltamisedellytyksistä, jolloin sitä koskeva käyttöönottoasetus olisi kumottava kokonaisuudessaan. Vastaavasti, jos toimivaltuuden soveltamisedellytykset lakkaisivat vain osittain, esimerkiksi tietyn toimialan osalta, tulisi käyttöönottoasetusta muuttaa siten, ettei toimivaltuutta olisi enää mahdollista soveltaa kyseisellä toimialalla. Säännös liittyisi kiinteästi ehdotettuun 22 §:ään, jonka mukaan valtioneuvoston olisi jatkuvasti seurattava lisätoimivaltuuksien käytön edellytyksiä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin 1 momenttia vastaavasti soveltamisasetuksen kumoamisesta tai muuttamisesta toimivaltuuden soveltamisedellytysten lakattua. Vastaavasti kuten käyttöönottoasetusten osalta, myös soveltamisasetus voisi olla tilanteen mukaan joko kumottava kokonaan tai muutettava vastaamaan muutettua käyttöönottoasetusta. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 3 momenttia.

21 §. *Poikkeusolojen päättyminen.* Pykälässä säädettäisiin poikkeusolojen päättymisestä. Voimassa olevaan valmiuslakiin ei sisälly nimenomaista sääntelyä poikkeusolojen päättymisestä tai siinä noudatettavasta menettelystä, eli säännös olisi uusi.

Pykälän *1 momentin* mukaan 12 §:ssä tarkoitettu poikkeusolojen toteamista koskeva päätös olisi välittömästi kumottava siltä osin, kun 11 §:ssä säädetyt edellytykset eivät enää täyty. Säännös liittyisi kiinteästi 22 §:ssä säädettyyn valtioneuvoston velvollisuuteen jatkuvasti seurata poikkeusolojen perusteiden edellytyksiä. Jos poikkeusolot olisi todettu useamman kuin yhden poikkeusoloperusteen nojalla, poikkeusolojen vallitsemista olisi jatkuvasti seurattava erikseen kunkin perusteen osalta ja kumottava päätös kunkin sellaisen poikkeusoloperusteen osalta, jonka edellytykset eivät enää täyty. Jos poikkeusolot olisi todettu vain yhden 11 §:ssä säädetyn poikkeusoloperusteen nojalla, tai jos kaikkien poikkeusoloperusteiden edellytykset lakkaisivat samanaikaisesti, päätös tai päätökset poikkeusolojen toteamisesta olisi kumottava kokonaisuudessaan.

Ehdotetun 1 momentin mukaan poikkeusoloja ei välittömästi kytkettäisi kyseisen poikkeusoloperusteen nojalla annettujen käyttöönottoasetusten voimassaoloon. Jos poikkeusolojen edellytykset olisivat edelleen voimassa, poikkeusolot voisivat siten lyhytaikaisesti jatkua siinäkin tilanteessa, ettei yhtään kyseisen poikkeusoloperusteen nojalla annettua käyttöönottoasetusta olisi sillä hetkellä enää voimassa. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on huomioida erityisesti tilanne, jossa poikkeusolojen toteamiseen johtaneet olosuhteet pysyvät itsessään voimassa, mutta niiden hallintaan käytettävien toimivaltuuksien tarve muuttuu poikkeusoloissa. Toimivaltuuksien soveltamisen väliin voi tällöin jäädä myös lyhytkestoisia jaksoja, jolloin mikään käyttöönottoasetus ei olisi voimassa, mutta tarve jonkin toimivaltuuden käyttöönotolle välittömässä lähitulevaisuudessa olisi jo tunnistettu. Poikkeusoloja koskevaa päätöstä ei olisi tällöin välttämätöntä välittömästi kumota, jos 11 §:ssä säädetyt poikkeusolojen edellytykset edelleen täyttyvät. Säännös mahdollistaisi erityisesti uusien toimivaltuuksien käyttöönoton valmistelun tällaisessa lyhytkestoisessa välitilassa ilman tarvetta päättää valmistelun ajaksi poikkeusoloja. Poikkeusolot voisivat kuitenkin ehdotuksen mukaan jatkua enintään kahden viikon ajan siitä, kun kaikkien kyseisen poikkeusoloperusteen nojalla annettujen käyttöönottoasetusten soveltaminen on päättynyt, jonka jälkeen päätös olisi kunkin poikkeusoloperusteen osalta viimeistään kumottava. Tämän jälkeen poikkeusolojen alkamisesta olisi päätettävä uudelleen 12 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Säännös asettaisi samalla ehdottoman kahden viikon määräajan myös ensimmäisen käyttöönottoasetuksen antamiselle poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvosto päättäisi poikkeusolojen päättymisestä 12 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Poikkeusolojen toteamista koskevaa päätöksentekoa ja siihen liittyvää yhteistyötä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken käsitellään tarkemmin edellä ehdotetun 12 §:n yhteydessä.

22 §. *Soveltamisedellytysten seuranta.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta poikkeusoloissa jatkuvasti seurata poikkeusolojen perusteiden ja lisätoimivaltuuksien käytön edellytyksiä sekä velvollisuudesta ryhtyä viipymättä tarvittaviin tässä luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Ehdotetulle säännökselle voidaan katsoa olevan valmiuslain merkityksen vuoksi erityinen tarve, vaikka ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, että valtioneuvostolla on sanotunlainen seuranta- ja toimimisvelvollisuus.

Valtioneuvoston olisi säännösehdotuksen mukaan poikkeusoloissa tarkoin seurattava, täyttyvätkö poikkeusolojen perusteet ja lisätoimivaltuuksien käytön edellytykset. Jos ne eivät enää täyttyisi, sen olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin käyttöönottoasetusten kumoamiseksi ja tarvittaessa myös poikkeusolojen päättämiseksi. Vastaavasti tilanteessa, jossa jonkin käyttöönottoasetuksen mukaiset lisätoimivaltuudet eivät enää olisi välttämättömiä joillain alueilla tai säädetyssä laajuudessa, valtioneuvoston olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin käyttöönottoasetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Seurantavelvollisuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös lisätoimivaltuuksien soveltamisessa mahdollisesti havaittavien ongelmien seuranta sekä velvollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi.

23 §. *Vaikutusten arviointi ja seuranta*. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta arvioida ja seurata poikkeusolojen aikana ja välittömästi niiden jälkeen lain lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä ja velvoitteista väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai hyvittämiseksi. Pykälä olisi uusi.

Pykälä ei korvaisi käyttöönotto- ja soveltamisasetusten valmistelun yhteydessä tehtävää tavanomaista säädösten vaikutusten arviointia, vaan täydentäisi sitä asettamalla valtioneuvostolle myös kokonaisvaltaisempi velvollisuus poikkeusoloissa ja niiden jälkitilassa jatkuvasti arvioida ja seurata valmiuslain nojalla toteutettavista toimenpiteistä aiheutuvia vaikutuksia. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena olisi näin varmistaa myös eri toimenpiteiden yhteis- ja kokonaisvai-

kutusten huomioiminen. Yksittäistä säädösehdotusta koskeva vaikutustenarviointi lähtökohtaisesti koskee melko pistemäisesti vain kyseisen säädöksen vaikutuksia ja se saatetaan joutua poikkeusoloissa tekemään erittäin kiireellisesti ja vaikeasti ennakoitavissa olosuhteissa. Käyttöönotto- ja soveltamisasetusten valmistelun yhteydessä tehtäviin vaikutusarviointeihin voikin liittyä merkittäviäkin epävarmuuksia. Poikkeusoloissa käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia voidaan lisäksi joutua antamaan paljon, niitä voidaan jatkaa ja muuttaa, niiden vaikutukset voivat kumuloitua keskenään ja osin vaikutukset saattavat myös tosiasiallisesti käydä ilmi vasta toimivaltuuden käyttöönoton tai jopa soveltamisen päättymisen jälkeen.

Ehdotetun pykälän taustalla on erityisesti perustuslakivaliokunnan koronapandemian aikainen ravintolarajoituksia koskeva lausuntokäytäntö, jossa korostettiin tarvetta kohtuullisella tavalla hyvittää kriisin hallintaa koskevista toimenpiteistä aiheutuvia vaikutuksia elinkeinotoiminnalle (mm. PeVL 7/2020 vp, s. 5). Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti nimenomaan valmiuslain toimivaltuuksien osalta huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (mm. PeVM 11/2020 vp). Myös eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti ravintolarajoituksia käsitellessään huomiota tarpeeseen varmistaa, että toimenpiteistä johtuvat taloudelliset menetykset jakautuvat yhteiskunnassa oikeudenmukaisella, omaisuuden suojan huomioon ottavalla ja kohtuullisella tavalla (TaVM 5/2020 vp, s.6).

Pykälässä ei rajattaisi ehdotetun arviointi- ja seurantavelvoitteen piiriin kuuluvia vaikutuslajeja. Velvollisuus koskisi siten muun muassa ihmisille ja yrityksille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, muita yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä ympäristövaikutuksia. Käytännössä arviointi- ja seurantavelvollisuuden sisältö riippuisi kussakin tilanteessa käyttöön otettavien lisätoimivaltuuksien ja velvoitteiden luonteesta ja kohdentumisesta. Esimerkiksi vain yrityksiin kohdistettavien toimenpiteiden vaikutukset olisivat tyypillisesti pääosin taloudellisia, kun taas muun muassa liikkumisrajoituksella voi olla taloudellisten vaikutusten lisäksi myös merkittäviä yhdenvertaisuus- sekä muita perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Vastaavasti muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan tai sosiaaliturvaan kohdistuvilla toimenpiteillä voi olla erilaisia vaikutuksia eri väestöryhmiin. Väestön käsite tulisi säännöksessä ymmärtää laajasti kattaen muun muassa vaikutusten kohdentumisen vähemmistöihin, lapsiin, haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, tietyn alan työntekijöihin tai tietyn alueen asukkaisiin.

Väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten osalta pykälä täydentäisi myös lain 20 luvun aineellista korvaussääntelyä. Ehdotettu korvaussääntely ei kattaisi kaikkia lain toimivaltuuksia, eikä välttämättä tarkoittaisi toimenpiteistä aiheutuvien taloudellisten menetysten täysimääräistä korvaamista valtion varoista. Valtaosa ehdotetun valmiuslain toimivaltuuksista olisi käyttöalaltaan sellaisia, ettei niiden osalta ole tarkoituksenmukaista tai edes tosiasiallisesti mahdollista ennakollisesti säätää taloudellisten menetysten korvaamisesta. Esimerkiksi liikkumisen ja oleskelun rajoittamista tai säännöstelyä koskevien lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavat toimenpiteet voivat olla laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan sellaisia, että tarpeet ja edellytykset niistä aiheutuvien taloudellisten menetysten mahdolliselle korvaamiselle on tosiasiallisesti mahdollista arvioida vasta toimivaltuuden käyttöönoton yhteydessä tai sen jälkeen.

Myös 20 luvussa säädetyn korvaussääntelyn piiriin kuuluvat toimivaltuudet olisivat arviointi- ja seurantavelvollisuuden piirissä. Ehdotetut korvaussäännökset eivät lähtökohtaisesti takaisi korvaukseen oikeutetuille täysimääräistä hyvitystä toimenpiteistä aiheutuneista taloudellisista menetyksistä ja on siksi mahdollista, että ne osoittautuvat kriisitilanteessa riittämättömiksi. Arviointi- ja seurantavelvollisuudessa olisi yksittäisten toimivaltuuksien lisäksi kyse toimenpiteiden vaikutusten kokonaisarviosta, minkä vuoksi sen on syytä koskea kaikkia valmiuslain nojalla toteutettavia toimenpiteitä.

Pykälä sisältäisi kaksi elementtiä, joista ensimmäinen olisi valtioneuvoston velvollisuus aktiivisesti arvioida ja seurata valmiuslain nojalla toteutetuista toimenpiteistä ja velvoitteista väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia. Ehdotettu arviointi- ja seurantavelvollisuus olisi luonteeltaan jatkuva, eli se ei kohdistuisi vain esimerkiksi lisätoimivaltuuksien käyttöönottovaiheeseen tai niiden soveltamisen lopettamiseen. Kriisitilanteessa yksittäisen lisätoimivaltuuden soveltamisen vaikutukset saattavat käydä ilmi vähitellen ja osin myös vasta sen jälkeen, kun toimivaltuuden soveltaminen on jo lopetettu. Vaikutukset voivat myös olla riippuvaisia muista sovellettavista toimivaltuuksista ja poikkeusolon yhteiskunnallisten olosuhteiden kehittymisestä laajemminkin. Ajallisesti velvollisuus rajautuisi kuitenkin vain poikkeusoloihin ja välittömästi niiden jälkeiseen aikaan. Välittömyyskriteerin tarkoituksena olisi yhtäältä korostaa valtioneuvoston velvollisuutta aktiivisesti seurata ja arvioida vaikutuksia sekä toisaalta rajata velvollisuuden ajallista ulottuvuutta varsinaiseen kriisitilanteeseen ja sen välittömään jälkitilaan.

Pykälän toisena keskeisenä elementtinä olisi valtioneuvoston velvollisuus tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin valmiuslain nojalla toteutettavista toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi. Säännös ei siten perustaisi yksilölle oikeutta hyvitykseen, vaan se jättäisi mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisen valtioneuvoston harkintaan. Vaikutusten hyvittämisellä tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti taloudellista hyvittämistä, mutta sen mekanismit jätettäisiin säännöksessä tapauskohtaisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin varaan. Toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia lieventävät toimet voisivat olla muitakin kuin suoria taloudellisia hyvityksiä.

Lähtökohtaisesti valtioneuvoston tulisi toimenpiteiden tarvetta arvioidessaan ottaa huomioon ainakin valmiuslain korvaussäännösten nojalla suoritettavat korvaukset, toimenpiteiden kohdentumisen yhdenvertaisuus, vaikutusten ennakoimattomuus ja toimenpiteiden kohteiden mahdollisuus omin toimin vähentää niiden vaikutuksia. Osana kokonaisarvioita olisi samalla mahdollista ottaa huomioon myös muut kuin valmiuslain nojalla toteutetut saman kriisitilanteen hoitoon liittyvät toimenpiteet ja niiden vaikutukset sekä poikkeusolojen yhteiskunnalliset ja taloudelliset olosuhteet kokonaisuudessaan. Myös valtion taloudellisella asemalla olisi tosiasiallisesti merkittävä vaikutus valtion mahdollisuuksiin hyvittää tai lieventää toimenpiteiden vaikutuksia.

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

24 §. *Poikkeusolojen hallinnan valtakunnallinen ohjaus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta ohjata ja yhteensovittaa poikkeusolojen hallintaa valtakunnallisella tasolla. Sääntelyllä varmistettaisiin perustuslain 65 §:ään sisältyvää valtioneuvoston yleistoimivaltaa täydentävästi valmiuslain käyttöönotosta ja soveltamisesta keskeisesti vastuussa olevalle valtioneuvostolle edellytykset huolehtia siitä, että poikkeusolojen hallinnan vaatimat toimenpiteet toteutetaan koko valtakunnan tasolla mahdollisimman tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa olevan Covid 19-pandemian aikaisesta valtioneuvoston kriisijohtamisesta saatujen kokemusten perusteella erityinen tarve.

Valtioneuvoston ohjausvalta voisi ehdotetun *1 momentin* mukaan koskea ainoastaan poikkeusolojen hallintaa. Ohjausvallan käyttöalaa määrittävä poikkeusolojen hallinnan käsite saisi sisältönsä lakiehdotuksen 2 §:stä. Säännöksessä tarkoitettu valtakunnallinen ohjaus voisi kohdistua lisätoimivaltuuksien soveltamisen ohella esimerkiksi poikkeusolojen hallinnan vaatimien toimenpiteiden yhteensovittavaan suunnitteluun poikkeusoloista tai lisätoimivaltuuksien käytöstä päättämiseen ennakoivasti.

Säännöksessä ei tarkemmin määriteltäisi ohjauksen keinoja, vaan tarkoitettu poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja yhteensovittaminen voisi käsittää erilaisia toteuttamistapoja. Kyse voisi olla esimerkiksi valtioneuvoston päätöksinä annettavasta valtionhallinnon sisäisistä määräyksistä,

laajemmasta valtakunnallisesta ohjauksesta tai alueellisesti kohdennetummista ohjauskirjeistä. Ohjauksessa olisi pyrittävä tunnistamaan poikkeusolojen hallinnan kannalta merkitykselliset sektori- tai toimialakohtaiset keskinäisriippuvuudet. Ohjauksen tulisikin tavoittaa alueellisten ja paikallisten viranomaisten ohella riittävässä laajuudessa myös muut tilanteen hallinnan kannalta tärkeät viranomaiset.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan valtioneuvosto oikeutettaisiin poikkeusoloissa ohjaamaan sen alaisien viranomaisten ohella hyvinvointialueita ja kuntia siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Tällä viitataan ennen muuta ehdotetussa laissa tarkoitettujen lisätoimivaltuuksien yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtäävään ohjaukseen. Kyse voisi olla myös alueellisille tai paikallisille viranomaisille annettavasta tuesta poikkeusolojen hallintaan liittyvän ratkaisuvallan käyttämiseksi. Valtioneuvostolla ei sen sijaan olisi ilman siihen erikseen oikeuttavaa säännöstä määräys- tai päätösvaltaa sisältävien ohjauskeinojen käyttämiseen eikä sitä voisi siten ulottaa ohjauksen kohteena olevien viranomaisten toimivaltasuhteisiin tai ratkaisuvallan käyttöön. Ohjauksen kohteena olevien viranomaisten olisi otettava valtioneuvoston antama ohjaus asianmukaisesti huomioon toimivaltaansa käyttäessään. Säännös ei estäisi ministeriöitä ohjaamasta toimivaltansa rajoissa alaisiaan viranomaisia valtioneuvoston ohjauksen toimeenpanemiseksi toimialoillaan.

Ehdotettu sääntely edellyttäisi valtioneuvostolta aktiivisia toimenpiteitä ohjaus- ja yhteensovittamistehtävänsä toteuttamiseksi. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto käyttäisi ohjausvaltaansa tarpeen vaatiessa ja siten, että poikkeusolojen hallinta kyetään toteuttamaan valtakunnallisesti mahdollisimman johdonmukaisesti ja tehokkaasti sekä yhteiskunnalliset tarpeet tarkoituksenmukaisesti huomioivalla tavalla. Toimivaltuus olisi sovellettavissa jo poikkeusoloja koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen ja eikä sen soveltaminen siten edellyttäisi käyttöönottoasetuksen antamista.

25 §. *Tärkeysmäärittelyjen yhteensovittaminen.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvostolle mahdollisuus antaa tietyin edellytyksin asetuksella säännöksiä ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysmäärittelystä poikkeusoloissa. Pykälä vastaa osin voimassa olevan lain 123 §:n sääntelyä. Asetuksenantovaltuutta ehdotetaan rajattavan kuitenkin lain III osassa tarkoitettujen toimenpiteiden keskinäissuhteiden määrittelyyn eikä määrittelyä olisi siten mahdollista tehdä enää yksinomaan lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavissa toimissa. Muutoksella on tarkoitus selkeyttää säännöksen soveltamista ja käyttöalaa. Voimassa olevasta laista poiketen toimivaltuus olisi sovellettavissa jo poikkeusoloja koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen ja eikä sen soveltaminen siten edellyttäisi käyttöönottoasetuksen antamista.

Ehdotetun pykälän mukaan valtioneuvosto voisi poikkeusoloissa antaa asetuksella yhteensovittavia säännöksiä tämän lain III osassa tarkoitettujen toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysmäärittelystä.

Ehdotetut II osan säännökset osaltaan rajoittavat lain III osan toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista. Ehdotettuun lakiin sisältyy myös säännöksiä, joiden mukaan toimivaltuuksien soveltamiskriteereistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lain III osa sisältää kuitenkin toimivaltuuksia, joiden soveltaminen voi liittyä useamman viranomaisen tai useamman yksityisen välttämättömien tarpeiden turvaamiseen. Valtioneuvosto voisi ehdotetun 1 momentin nojalla määrittää tarkemmin esimerkiksi 9 ja 10 luvussa säädettyjen otto-oikeuksien ensisijaisuusjärjestystä. Myös muissa luvuissa voi olla toimivaltuuksia, joiden soveltamista joudutaan ohjaamaan säännöksessä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita 141 §:ssä säädetty rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa, jonka nojalla hallitaan rakentamisen resurssien riittävyyttä välttämättömään rakentamiseen. Poikkeusoloissa ei voida varmistaa resurssien riittävyyttä välttämättä edes kaikkeen 141 §:n 3 momentissa määritettyyn välttämättömään rakentamiseen, minkä vuoksi myös välttämättömän rakentamisen osalta voidaan joutua asettamaan hankkeita kiireellisyys- tai tärkeysjärjestykseen.

26 §. *Viestinnän tehostaminen poikkeusoloissa ja tiedotusten julkaisuvelvollisuus.* Lakiin ehdotetaan otettavan säännökset hallintoviranomaisten viestinnän tehostamisesta poikkeusolojen aikana. Lisäksi pykälään otettaisiin informatiiviset viittaukset viranomaisen tiedotuksia koskevasta muusta kuin valmiuslakia koskevasta sääntelystä. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena olisi korostaa viranomaisen vastuuta viestiä toiminnastaan poikkeusolojen aikana tehostetusti.

Ehdotetun pykälän *1 momentin mukaan* viranomaisen olisi poikkeusoloissa tämän lain mukaisia toimivaltuuksia käyttäessään tai muutoin tämän lain tarkoituksen kannalta tärkeää asiaa hoitaessaan tiedotettava toiminnastaan tehostetusti sekä erityisesti huolehdittava viestinnän oikea-aikaisuudesta ja saatavuudesta väestön tiedonsaannin turvaamiseksi.

Poikkeusoloilla ja erityisesti valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisella voi olla perusoikeuksien toteutumisen kannalta huomattavaa merkitystä, mikä korostaa viranomaisviestinnän oikea-aikaisuuden merkitystä ja vaatimusta siitä, että viestintä tavoittaa valmiuslain soveltamisen kohteena olevat tai sen vaikutuspiiriin kuuluvat mahdollisimman tehokkaasti. Erityisen merkityksellisiä viranomaisten viestinnän kannalta ovat esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa toimivaltuuksien soveltamisella asetetaan luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, kuten elinkeinonharjoittajille, kieltoja, rajoituksia tai velvoitteita, joiden rikkominen tai laiminlyönti on joissain tapauksissa säädetty ehdotetun 166 §:n tai rikoslain 46 luvun 1 §:n mukaisesti rangaistavaksi. Toisaalta lisätoimivaltuuksien nojalla voidaan antaa myös väestön hengen ja terveyden turvaamiseen tähtääviä velvoitteita, jotka kohdistuvat laajasti eri väestöryhmiin. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi väestön siirtymisvelvollisuus sekä alueellisesti sovellettavat oleskelu- ja liikkumisrajoitukset. Viestinnän saatavuuden kannalta olennaista on, miten viestintä saadaan ulotettua myös heikoimmassa asemassa oleville ihmisryhmille, kuten vammaisille henkilöille ja ikääntyneille. Poikkeusolojen viestinnässä on erityisesti huomioitava kielelliset oikeudet, ihmisten erilaiset tarpeet, toimintarajoitteet ja esteet, jotka liittyvät tiedon saamiseen. Julkisen hallinnon viestinnän saavutettavuudesta säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019). Kielellisistä oikeuksista säädetään kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003) ja viittomakielilaissa (359/2015). Kriisitilanteessa tiedottamisen tarve samassa laajuudessa ja samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi korostuu. Myös yrityksiin suunnatun viestinnän osalta on tärkeää huolehtia tiedonsaannin riittävyydestä, ajantasaisuudesta ja selkeydestä.

Pykälän *2 momenttiin* sisällytettäisiin informatiiviset viittaukset muuhun lainsäädäntöön. Velvollisuudesta välittää vaaratiedotteita taikka välittää tai julkaista viranomaistiedotuksia säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa, Yleisradio Oy:stä annetussa laissa sekä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä koskevassa laissa.

Pykälä korostaisi siten viestinnän tehokkuuden merkitystä paitsi poikkeusolojen hallintatoimenpiteiden näkökulmasta, myös yleisemmin väestön tiedonsaannin turvaamisen kannalta poikkeusolojen aikana. Ehdotus ilmentäisi vaatimusta siitä, että viranomaisviestinnässä tulee tunnistaa myös tiedotusvälineiden merkitys ja rooli osana väestön tiedonsaannin turvaamista.

27 §. *Valtionhallinnon viestinnän välitön johtaminen.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä valtionhallinnon viestinnän välitön johto valtioneuvoston päätöksellä valtioneuvoston kanslialle. Pykälä vastaa pääosin voimassa olevan lain 106 §:n 1 ja 2 momenttia.

Sääntelyllä on tarkoitus turvata yhtenäisen, ymmärrettävän ja ajantasaisen kokonaiskuvaa koskevan tiedon välittäminen väestölle myös poikkeusoloissa, jotka voivat olla hyvin moniulotteisia ja vaikeasti hahmotettavia informaatioympäristön kokonaisuudessa. Viestinnän yhtenäisen sisällön varmistaminen ja viranomaisten viestinnän yhteensovittaminen ovat kokonaisuus, jolla varmistetaan usean tahon toimesta suoritettavan viestinnän eheys ja ymmärrettävyys. Valtion viestintätarve poikkeusoloissa eroaa merkittävällä tavalla viranomaisten normaaliolojen tavanomaisesta viestinnästä. Yhteisellä viestinnällä on tarkoitus tukea johtamisen strategisia päämääriä ja vastata väestön tiedontarpeisiin oikea-aikaisesti ja mahdollisimman ennakoivasti.

Ehdotetun pykälän mukaan valtionhallinnon viestinnän välitön johto voitaisiin poikkeusoloissa valtioneuvoston päätöksellä määrätä valtioneuvoston kanslialle siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Keskittämisen aineellista ulottuvuutta koskeva rajaus olisi voimassa olevaan lakiin nähden uusi. Säännöksestä ilmenisi lähtökohta siitä, etteivät poikkeusolot muodosta perustetta irtaantua tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Viestinnän välitöntä johtoa ei siten voisi määrätä keskitettäväksi muuhun viestintään kuin välittömästi poikkeusolojen hallintaan liittyviin tarkoituksiin (myös PeVM 2/2021 vp, s. 4). Rajauksella ei olisi tarkoitus estää valtionhallinnon viestinnän keskittämisen ennakointia, koska voimassa olevasta laista poiketen toimivaltuus olisi sovellettavissa jo poikkeusoloja koskevan valtioneuvoston päätöksen jälkeen ja eikä sen soveltaminen siten edellyttäisi käyttöönottoasetuksen antamista. Keskittämisen välttämättömyyteen sisältyy kuitenkin aina harkintavaltaa ja tarve keskittämisen laajuudelle voi vaihdella poikkeusolojen vakavuuden ja laajuuden mukaan.

Viestinnän välitön johto voitaisiin määrätä valtioneuvoston kanslialle vain väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi. Valtioneuvoston kanslia voisi säännöksen mukaan tällöin antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Valtioneuvoston kanslian mahdollisuudesta kieltää tai velvoittaa tietyn viestin julkaiseminen säädettäisiin sen sijaan voimassa olevan valmiuslain tapaan erikseen käyttöönotettavassa lain III osassa.

Viestinnän välittömän johdon määrääminen kanslialle tarkoittaisi sitä, että kanslia voisi antaa esimerkiksi tarvittavia johtamismääräyksiä viestintätoimien toteuttamiseksi, kuten määrätä viestinnän sisällöstä, muodoista ja kanavista viestinnän yhtenäisyyden varmistamiseksi. Johtovaltasuhteiden muutoksella voidaan siten käytännössä rajoittaa valtion hallintoviranomaisten mahdollisuutta itsenäiseen viestintään, vaikka se ei sisälläkään toimivaltaa rajoittaa sananvapautta tai julkisuusperiaatteen toteuttamista. Ehdotettua säännöstä sovellettaessa kanslia voisi muun muassa yhteensovittaa valtionhallinnon virastojen ja muiden yksiköiden häiriötilanneviestintätoimenpiteitä, toteuttaa sen johdolla viestintäkampanjoita tai asettaa strategisen poikkihallinnollisen johtoryhmän viestinnän johtamisen tueksi.

28 §. *Asian tai tehtävän osoittaminen tietylle viranomaiselle*. Pykälässä säädettäisiin hallinnonalojen välisestä asioita tai tehtäviä koskevasta ristiriidasta ja sellaisen asian ratkaisemisesta, jonka osalta sitä ei ole säännösperusteisesti osoitettu tietylle viranomaiselle tai toimivalta on lainsäädännön osalta epäselvä. Valtioneuvostosta annetussa laissa on vastaavat säännökset toimivallan ratkaisemisesta ministeriöiden välillä. Valtioneuvostosta annetun lain säännökset eivät kuitenkaan koske ministeriöiden alaista hallintoa. Poikkeusoloissa saattaa syntyä tarve ratkaista edellä mainitut kysymykset hyvinkin nopeasti, jotta viranomaisten vastuut olisivat yksiselitteisiä. Lähtökohtana myös poikkeusoloissa voidaan pitää sitä, että toimivalta kuuluu sille viranomaiselle, jolle asia lainsäädännön mukaan lähinnä kuuluu. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa, kun poikkeusolojen toteamista koskeva päätös on voimassa eikä se edellyttäisi erillisen käyttöönottoasetuksen antamista.

Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 107 §:n sääntelyä, mutta sitä selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin. Lisäksi luovuttaisiin säännöksestä, jonka mukaan ministeriö ratkaisee erimielisyyden hallinnonalallaan, koska tämä lähtökohta seuraa perustuslain 68 §:stä. Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvosto ratkaisisi pääministerin esityksestä hallinnonalojen välillä erimielisyyden siitä, minkä valtionhallinnon viranomaisen käsiteltäväksi jokin poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeä asia tai tehtävä kuuluu. Momentin mukainen toimivalta ehdotetaan käsittävän vain sellaiset asiat, jotka ovat tärkeitä nimenomaan poikkeusolojen hallinnan kannalta. Julkista valtaa voitaisiin käyttää vain niissä tapauksissa, joissa toimivalta seuraa yksiselitteisesti laista perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin valtioneuvostolle, ja ministeriölle hallinnonalallaan toimivalta määrätä ehdotetun lain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeä asia tai tehtävä valtioneuvoston

alaiselle viranomaiselle. Säännöksen nojalla voitaisiin osoittaa asia tai tehtävä, joka koskee useamman kuin yhden viranomaisen toimialaa, määrätyn viranomaisen johdolla hoidettavaksi. Samoin voitaisiin osoittaa hoidettavaksi tehtävä, josta ei ole ennestään toimivaltaa osoittavia säännöksiä. Asian tai tehtävän osoittaminen voisi käytännössä tarkoittaa myös koordinointivastuun osoittamista tietylle viranomaiselle. Valtioneuvoston alaisia viranomaisia eivät ole esimerkiksi tuomioistuimet eivätkä eduskunnan alaiset laitokset.

Pykälän toimivaltuuksia voitaisiin ehdotuksen mukaan soveltaa, kun poikkeusolojen toteamista koskeva päätös on voimassa. Pykälän soveltaminen ei edellyttäisi siten käyttöönottoasetuksen antamista.

Itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaan, jos maakunnan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, asian ratkaisee maakunnan hallituksen tai valtakunnan viranomaisen esityksestä korkein oikeus hankittuaan asianomaisen viranomaisen ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon.

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteista ja soveltamista koskevista yleistä säännöksistä. Lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa koskevista periaatteista säädettäisiin puolestaan ehdotetussa 13 §:ssä. Luvun sääntely korvaisi osittain voimassa olevan lain 4 §:n.

Käyttöperiaatteet sitoisivat niitä tahoja, jotka soveltaisivat lisätoimivaltuuksia niiden käyttöönoton jälkeen. Lisätoimivaltuuksia voivat valtioneuvoston tai lisätoimivaltuuksien nojalla päätösvaltaa käyttävien viranomaisten lisäksi soveltaa 7 luvussa säädetyissä toimivaltuuksissa myös yksityiset työnantajat, jos niiden käyttöönottoa koskevassa asetuksessa on näin säädetty. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ohjaisivat siten viimeksi mainituissa soveltamistilanteissa osittain myös yksityisten työnantajien soveltamista. Puolestaan 29 §:ssä säädetty säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuutta koskeva käyttöperiaate ei suoraan soveltuisi yksityisten soveltaessa toimivaltuuksia, koska niiden toiminta perustuu vain yleisiin työoikeudellisiin säännöksiin tai määräyksiin eikä lainsäädäntöön sisälly työnantajia koskevia erityisiä säännönmukaisia toimivaltuuksia. Lähtökohta valmiuslaissa tarkoitetuille palvelussuhteita koskeville toimenpiteille on kuitenkin se, ettei toimenpiteitä voitaisi soveltaa, jos välttämättömien tehtävien hoitaminen voitaisiin järjestää muilla keinoin.

29 §. *Säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuus.* Pykälässä ilmaistaisiin normaalisuusperiaatteen mukainen lähtökohta siitä, että lisätoimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa muuhun lainsäädäntöön perustuvin viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Siten poikkeusoissakin viranomaiset toimivat ensisijaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön tulee olla välttämätön ja viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Esimerkiksi voimassa olevaan käyttöönottoasetukseen mahdollistamia alueiden, tilojen, tavaroiden otto-oikeuksia voitaisiin soveltaa asianomaisissa toimivaltuussäännöksissä tarkemmin määritellyissä rajoissa vain, jos viranomaisten resurssit ja säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole tilanteen hallitsemiseksi riittäviä. Periaate sitoisi sekä lisätoimivaltuuksien nojalla päätösvaltaa käyttäviä viranomaisia, että valtioneuvostoa sen antaessa toimivaltuuksien mahdollistamia soveltamisasetuksia.

30 §. *Välttämättömyys ja tarkoitussidonnaisuus.* Pykälässä ilmaistaisiin voimassa olevaa valmiuslain 4 §:ää vastaava periaate, jonka mukaan valmiuslain lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain lisätoimivaltuuksien soveltamisen tulee siten aina täyttää säännöksessä tarkoitettu välttämättömyysvaatimus. Säännöksen sanamuodon kytkeminen nimenomaan lain tarkoituksen kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin korostaisi myös tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Toimivaltuuksia ei siten voitaisi soveltaa ilman toimenpiteen kytkentää nimenomaan 1 §:ssä ehdotettuun tarkoitussäännökseen.

Samalla tapaa kuin toimivaltuuksia käyttöönotettaessa, toimivaltuuksien soveltamisessa on korostettava vaatimusta siitä, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017, PeVL 55/2016, PeVL 5/2009). Periaate sitoisi sekä lisätoimivaltuuksien nojalla päätösvaltaa käyttäviä viranomaisia ja yksityisiä että valtioneuvostoa sen antaessa toimivaltuuksien mahdollistamia soveltamisasetuksia. Valtioneuvoston olisi siten ennen toimivaltuuden edellyttämää tai mahdollistamaa soveltamisasetuksen antamista vielä erikseen arvioitava asetuksen antamisen välttämättömyyttä. Välttämättömyysvaatimus edellyttäisi niin ikään sitä, että valtioneuvosto jatkuvaluonteisesti arvioi lisätoimivaltuuksien soveltamisen välttämättömyyttä. Yksittäisissä toimivaltuussäännöksissä on lisäksi täydentäviä soveltamismääreitä välttämättömyysvaatimuksen huomioon ottamisesta soveltamistilanteissa. Viranomaisten tulisi päätösvaltaa käyttäessään arvioida miltä osin ja missä laajuudessa esimerkiksi yrityksien toimintaan kohdistuvat velvoitteet ovat välttämättömiä. Vastaavalla tavalla myös yksityiset työnantajat voisivat soveltaa esimerkiksi palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen mahdollisuutta vasta silloin, jos ehdoista poikkeaminen olisi välttämätöntä eikä työvoiman riittävyyttä voitaisi muutoin turvata.

Lisätoimivaltuuksien välttämättömyyden vaatimus sisältäisi myös toimenpiteiden viimesijaisuutta koskevan elementin täydentäen edellä kuvattua säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuutta koskevaa vaatimusta. Esimerkiksi otto-oikeuksiin turvautumista ei voitaisi pitää välttämättömänä, jos viranomainen pystyy riittävällä tavalla toteuttamaan materiaaliset tarpeensa omien resurssiensa, hallinnon sisäisten järjestelyjen, kuten virka-avun, tai vapaaehtoisuuteen perustuvien järjestelyjen kautta.

31 §. *Oikeasuhtaisuus.* Ehdotetun 31 §:n mukaan lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään eikä niiden käyttämisellä saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen tulisi perustua tavoitteiden ja keinojen punnintaan siten, että vain tavoiteltavaan päämäärään nähden oikeasuhtaisia toimivaltuuksia voitaisiin käyttää. Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttäisi, ettei toimivaltuuden nojalla toteuttavia rajoituksia, kieltoja tai velvoitteita aseteta alueellisesti, aineellisesti tai ajallisesti laajemmiksi kuin se on tilanteen hallinnan kannalta välttämätöntä. Esimerkiksi liikkumisrajoituksia asetettaessa tulisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden, kuten työn tai painavien perhesyiden vuoksi, jos tilanne sen mahdollistaa. Periaate sitoisi sekä lisätoimivaltuuksien nojalla päätösvaltaa käyttäviä viranomaisia, lisätoimivaltuuksia soveltavia yksityisiä työnantajia, että valtioneuvostoa sen antaessa toimivaltuuksien mahdollistamia soveltamisasetuksia. Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista olisi arvioida myös toimivaltuuksien soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvia yhteiskunnallisia kokonaisvaikutuksia.

32 §. *Määritelmät.* Pykälässä määritettäisiin lain III osan kannalta keskeisiä käsitteitä. Kyseisten määritelmien ottaminen lakiin olisi tarpeen, jotta toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa riittävän täsmällisesti. Pykälään on osin kerätty voimassa olevan lain lukukohtaisia määritelmiä yhteen.

Pykälän *1 kohdan* mukaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömällä toiminnalla tarkoitettaisiin edellä 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua toimintaa. Käsiteellä viitattaisiin siten sellaiseen toimintaan, joka liittyy olennaisesti yhteiskunnan toimintakykyyn tai väestön elinmahdollisuuksiin eli julkisen vallan päätöksentekokykyyn, rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen; energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen, yhteiskunnan kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen tai näitä toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen.

Väestön toimeentulolla tarkoitettaisiin väestön maksukyvyn, muun taloudellisen toimeentulon taikka jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiä edellytyksiä (*kohta 2*). Määritelmän mukaan väestön toimeentulo olisi siten ymmärrettävissä laajemmin kuin pelkästään taloudellisina edellytyksinä.

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin vastiketta vastaan luovuttaa hyödykkeitä (*kohta 3*). Määritelmä olisi johdettu kuluttajansuojalain 5 §:stä.

Yhteisöllä tarkoitettaisiin yksityisoikeudellista tai julkisoikeudellista oikeushenkilöä (*kohta 4*).

Hyödykkeellä tarkoitettaisiin aineellisia ja aineettomia hyödykkeitä laajasti, ei kuitenkaan palveluja (*kohta 5*).

Ehdotetun *6 kohdan* mukaan polttoaineella tarkoitettaisiin nestemäisessä, kaasumaisessa tai kiinteässä olomuodossa olevaa polttoainetta. Tällaisia ovat esimerkiksi polttonesteet, kivihiili, turve, puuperäiset polttoaineet sekä erilaiset kaasumaiset ja biomassapohjaiset polttoaineet.

Ehdotettu *7 kohta* sisältäisi maksuvälinettä koskevan määritelmän. Maksuvälineellä tarkoitettaisiin ehdotuksen mukaan maksupalvelulain 8 §:n 11 kohdassa tarkoitettua maksuvälinettä ja käteistä rahaa sen eri ilmenemismuodoissa. Maksupalvelulain 8 §:n 11 kohdan mukaan maksuvälineellä tarkoitetaan maksukorttia tai muuta käyttäjäkohtaista välinettä tai menettelytapaa taikka näiden yhdistelmää, jonka käyttämisestä maksutoimeksiantoihin maksupalvelun käyttäjä ja palveluntarjoaja ovat sopineet.

Ehdotetun *8 kohdan* mukaan arvopaperilla tarkoitettaisiin arvopaperimarkkinalaissa (746/2012) tarkoitettua arvopaperia ja arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (348/2017) tarkoitettua arvo-osuutta. Ulkomaisella arvopaperilla tarkoitettaisiin puolestaan *9 kohdan* mukaan arvopaperia, joka on ulkomailla asuvan liikkeeseen laskema, ja tällaiseen arvopaperiin kohdistuvaa oikeutta.

Pykälän *10 kohta* sisältäisi kryptovaran määritelmän. Kryptovarat eivät kuulu määritelmällisesti rahoitusvälineisiin ja niiden liikkeeseenlaskusta ja kaupankäynnistä on säädetty erikseen kryptovarojen markkinoista annetussa asetuksessa (2023/1114/EU, kryptovaramarkkina-asetus) sekä kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetussa laissa (402/2024). Pykälässä käytetty kryptovaran määritelmä olisi yhdenmukainen EU:n kryptovaramarkkina-asetuksessa ja edellä mainitussa kansallisessa laissa käytetyn kryptovaran määritelmän kanssa.

Ehdotetussa *11 kohdassa* määriteltäisiin rahoitusväline sijoituspalvelulakia vastaavasti. Rahoitusvälineen määritelmä olisi laaja ja kattaisi erityyppiset rahoitusvälineet kuten arvopaperit, johdannaiset, sijoitusrahasto-osuudet ja vaihtoehtorahastot.

Eläkelaitoksella tarkoitettaisiin momentin *12 kohdan* mukaan työntekijän eläkelain (395/2006) 1 §:n 3 momentin mukaista työeläkevakuutusyhtiötä, eläkekassaa tai eläkesäätiötä, merimieseläkelain (1290/2006) 1 §:n 3 momentin mukaista Merimieseläkekassaa, maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista Maatalousyrittäjien eläkelaitosta, julkisten alojen eläkelain (81/2016) 2 §:n 1 momentin mukaista Keva-nimistä eläkelaitosta, ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaista eläketurvaa hoitavaa eläkelaitosta, Ahvenanmaan maakunnan hallitusta sen huolehtiessa henkilöstönsä eläketurvan toimeenpanosta sekä lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain (947/2021) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaista muuta sosiaalista eläkevakuutustoimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavaa eläkesäätiötä ja eläkekassaa.

Vakuutuslaitoksella tarkoitettaisiin momentin *13 kohdan* mukaan vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vakuutusyhtiötä, vakuutusyhtiölain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitettua jälleenvakuutusyhtiötä, vakuutusyhdistys-lain (1250/1987) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua vakuutusyhdistystä, työttömyyskassalain (603/1984) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työttömyyskassaa, työllisyysrahastoa ja työttömyyskassojen tukikassaa.

III OSA. Poikkeusolojen lisätoimivaltuudet

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

Luvussa säädettäisiin hallinnon järjestämistä ja valtion taloudenhoitoa poikkeusoloissa koskevista lisätoimivaltuuksista. Ehdotetut toimivaltuudet koskisivat valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtämistä, julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista, viestin julkaisemista, kunnan ja hyvinvointialueen hallintoa sekä lisätalousarvion välitöntä soveltamista ja valtion menojen maksatuksen siirtämistä. Lukuun sisältyisi siten sisällöllisesti hyvin erilaisia toimivaltuuksia, joiden kaikkien tarkoituksena olisi hallinnon tehokkaan toiminnan ja valtion taloudenhoidon turvaaminen poikkeusoloissa. Tehokkaasti toimivaa hallintoa ja kykyä kohdentaa valtion menoja nopeasti ja joustavasti voidaan pitää välttämättömänä poikkeusolojen asianmukaisen hallinnan kannalta.

33 §. *Valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtäminen.* Pykälässä säädettäisiin valtion viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtämisestä. Pykälä vastaisi pääasialliselta sisällöltään voimassa olevan valmiuslain 104 §:ää. Toimivaltuuden soveltamismahdollisuutta laajennettaisiin kuitenkin kaikkiin 11 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin.

Valtion viraston, laitoksen tai liikelaitoksen sekä niiden henkilöstön siirtäminen voisi olla poikkeusoloissa välttämätöntä esimerkiksi evakuointitilanteessa tai muussa tilanteessa, jossa tietyn välttämättömän julkisen hallinnon toiminnon jatkuvuus merkittävällä tavalla vaarantuisi ilman siirtoa. Poikkeusolot voivat myös äkillisesti kuormittaa tiettyjen virastojen toimintaa niin merkittävästi, että niiden toimintoja joudutaan turvaamaan siirtämällä virastoon tilapäisesti henkilöstöä toisesta virastosta taikka muuttamaan tilapäisesti henkilöstön työtehtäviä. Ehdotetuilla toimivaltuuksilla voitaisiin tällaisessa tilanteessa tehokkaasti turvata poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien henkilöstöresurssien tehokasta kohdentamista.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvosto voisi hallintotehtävien hoitamiseksi poikkeusoloissa päättää alaisensa viraston, laitoksen, valtion liikelaitoksen tai henkilöstön siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa silloin, kun toimintaa ei pystyttäisi turvaamaan esimerkiksi etäyhteyksien avulla vaan siirto olisi välttämätön toiminnan ylläpitämiseksi. Siirto voisi olla välttämätön esimerkiksi silloin, jos viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen toiminta olisi merkittävällä tavalla vaikeutunut henkilöstön turvallisen työskentelyn tai energian saannin, tietoliikenneyhteyksien taikka muun kriittisen infrastruktuurin takia. Siirron jälkeen henkilöstö jatkaisi lähtökohtaisesti samoissa tehtävissä kuin aiemmin. Valtion matkustussäännön mukainen virkamiehen virkapaikka voisi kuitenkin siirron yhteydessä muuttua.

Viraston, laitoksen tai liikelaitoksen siirtäminen ei ehdotuksen mukaan automaattisesti johtaisi sen koko henkilöstön siirtämiseen, vaan asianomainen virasto, laitos tai liikelaitos voisi velvoittaa palveluksessaan olevan henkilöstön siirtymään työskentelemään kyseiselle paikkakunnalle, jos se olisi viraston, laitoksen tai liikelaitoksen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Siirrettävä virasto, laitos tai liikelaitos arvioisi tilanteessa itse sen, mitä osaa henkilöstöstä virkapaikan siirtäminen koskisi ja tekisi virkapaikkojen siirtämistä koskevat tarvittavat päätökset. Valtion velvollisuudesta korvata siirretyn henkilöstön kohtuulliset matka- ja majoituskustannukset säädettäisiin erikseen lain 158 §:n 2 momentissa.

Pykälän *2 momentin* mukaan ministeriö voisi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa hallinnonalansa palveluksessa olevan virkamiehen tai työntekijän siirtymään hoitamaan tilapäisesti toista virkaa tai tehtävää. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa sen estämättä, mitä valtion virkamieslaissa virkamiesten osalta tai työsopimuslaissa työsuhteessa olevan osalta säädetään. Siirto olisi siten toteutettavissa henkilön palvelussuhdelajista riippumatta. Valtion palveluksessa olevan henkilön siirtymisestä hallinnonalalta toiselle päättäisi kuitenkin valtiovarainministeriö. Tällöin valtiovarainministeriön olisi ennen siirtopäätöstä kuultava asianomaista ministeriötä. Virkamiehen tai työntekijän siirtymistä koskeva päätös olisi käytännössä mahdollinen esimerkiksi 1 momentin mukaisen viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen siirtämisen yhteydessä mutta myös muissa tilanteissa. Säännöstä ehdotetaan muutettavan myös siten, että niissä tapauksissa kuin viestinnän välitön johto olisi määrätty 27 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtioneuvoston kanslialle, viestinnän välittömän johdon kannalta tarpeellisista henkilösiirroista päättäisi valtiovarainministeriön sijasta valtioneuvoston kanslia kuultuaan asianomaista ministeriötä. Lähtökohta henkilösiirtojen osalta tulisi olla se, että lähettävä ministeriö arvioi, ketkä sen henkilöstöstä voitaisiin siirtää muihin tehtäviin.

34 §. *Julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin julkisen hallinnon toiminnan kannalta välttämättömän tiedonhallinnan turvaamiseksi tarvittavien yksityisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajien velvollisuudesta tuottaa ja ylläpitää palveluja. Pykälä olisi uusi ja se korvaisi osaltaan myös voimassa olevan lain 105 §:n mukaisen sääntelyn. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa poikkeusolojen hallinnan kannalta yhteiskunnan elintärkeiden viranomaistoimintojen suorittamisessa tarvittavien välttämättömien tiedonhallinnan toimintojen turvallisuus ja jatkuvuus. Viranomaisten toiminta perustuu merkittävissä määrin joko viranomaisen itsensä tuottamaan tai toisen viranomaisen hallussa olevaan tietoon. Tiedon käsittely puolestaan edellyttää viranomaisten lakisääteistä toimintaa tukevia, usein ulkoisen palveluntuottajan tarjoamia tieto- ja viestintäteknisiä palveluja.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1–3 ja 5 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömän julkisen hallinnon tiedonhallinnan toimintojen turvaamiseksi. Kunkin poikkeusolon hallinnassa tarvitaan yhteiskunnan elintärkeitä viranomaistoimintoja, jotka puolestaan ovat riippuvaisia tiedonhallinnan toimintojen toimivuudesta. Kriittisiä viranomaistoimintoja on valtionhallinnossa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, hyvinvointialueilla ja kunnissa. Poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömät viranomaistoiminnot ja niiden kannalta välttämättömät tiedonhallinnan turvaamistoimenpiteet voidaan määrittää kuitenkin vasta poikkeusolojen hallintaan liittyvän kokonaisarvion perusteella, jonka vuoksi pykälän soveltaminen edellyttäisi aina lisäksi soveltamisasetuksen antamista. Toimivaltuuden käyttöönotosta ei itsessään seuraisi velvoitteita yksityiselle toimijalle vaan velvoitteen asettaminen edellyttäisi aina valtiovarainministeriön tekemää hallintopäätöstä.

Normaalioloissa tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelutuotantoa koskevien häiriötilanteiden hallinta perustuu kaupallisiin sopimusjärjestelyihin yksityisten palvelujen tuottajien kanssa. Poikkeusoloissa viranomaisten tarvitsemien välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palveluja tuottavien yksityisten palvelutuotannon resurssit ja tuotantokapasiteetti voivat rajoittua kuitenkin niin merkittävästi, ettei palveluja poikkeusolojen kannalta välttämättömiin viranomaistehtäviin voida varmistaa yksinomaan markkinaehtoisin sopimusjärjestelyin. Toimivaltuudella voitaisiin siten velvoittaa toiminnan kannalta välttämättömien resurssien kohdentaminen vain tiettyyn viranomaisen lukuun suoritettavaan palveluntuotantoon. Esimerkiksi suuronnettomuus voisi aiheuttaa niin poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja, että se voisi vaikuttaa merkittävästi yksityisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajien kykyyn tarjota palveluitaan kaikille siihen sopimussuhteessa oleville asiakkaille. Velvollisuutta ei kuitenkaan voisi asettaa, mikäli palveluntuottajan olisi mahdotonta tuottaa asiakkaillensa mitään palveluja.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan valtiovarainministeriö voisi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa viranomaisen lukuun toimivan yksityisen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen

tarjoajan asettamaan etusijalle viranomaisen tietovarantojen ylläpitämiseksi ja tietojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamiseksi välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaminen. Tietovarannolla tarkoitettaisiin viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jonka käsittely edellyttää tieto- ja viestintäteknologiaa. Tietovarantojen ylläpidossa tarvittavilla tieto- ja viestintäteknisillä palveluilla tarkoitettaisiin palveluja, joilla varmistettaisiin viranomaisten tietojen saatavuus, eheys ja luottamuksellisuus. Tietojen saatavuus tarkoittaisi sitä, että tiedot ovat saatavilla ajantasaisesti ja käytettävissä niiden käyttötarkoituksiin. Tietojen luottamuksellisuuden ja eheyden varmistaminen tarkoittaisi, että tietoturvallisuustoimenpiteillä estetään tietojen luvaton käyttö ja muuttaminen. Esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjonnasta annetussa laissa (306/2019) tarkoitetut digitaaliset palvelut, joita käytetään tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistamiseen tietojen antamis- ja ylläpitokäyttöliittymänä, olisivat tietovarantojen ylläpidossa tarvittavia tieto- ja viestintäteknisiä palveluja. Edelleen erilaiset tietojärjestelmäpalvelut ja perustekniikkapalvelut, jotka olisivat edellytys tietovarantojen ylläpidolle, kuuluisivat säännöksen mukaisiin tietovarantojen ylläpitämiseksi välttämättömiin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin. Esimerkiksi tietojärjestelmien välillä toteuttavissa tietojen luovutuksissa tarvittavat tunnistus- ja varmennepalvelut tietojärjestelmäpalveluina olisivat tietovarantojen ylläpitämiseksi välttämättömiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja.

Velvollisuus voitaisiin kohdistaa kattavasti sellaisiin yksityisiin palvelujen tarjoajiin, jotka jo normaalioloissa ovat sitoutuneet sopimusperusteisesti tuottamaan viranomaiselle kyseisiä palveluja. Velvollisuus voitaisiin kohdistaa tietovarantojen ylläpitotehtäviä tuottaville valtion, kunnan tai hyvinvointialueen keskitetylle yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajalle. Myös voimassa olevassa puitejärjestelyssä olisi kysymys viranomaisen lukuun toimimisesta. Edelleen velvollisuus voisi kattaa myös yksityisen palvelujen tuottajan alihankkijan palvelut, jos ne kuuluisivat osaksi jo olemassa olevaa tietovarantoihin liittyvää palvelutuotantoa.

Pykälän *1 momentin 2 kohdan* mukaan valtiovarainministeriö voisi lisäksi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016), valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) tai julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettujen yhteisten palvelujen tuottajan kanssa sopimussuhteessa olevan yksityisen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajan asettamaan etusijalle edellä mainittujen palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaminen. Nykyisin mainituissa laeissa tarkoitettuja palvelujen tuottajia ovat Digi- ja väestötietovirasto, Valtiokonttori, Maanmittauslaitos, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja Erillisverkot Oy. Velvollisuus voitaisiin 1 momentin sääntelyä vastaavasti kohdistaa vain sellaisiin yksityisiin palvelujen tarjoajiin, jotka ovat jo normaalioloissa sopimusperusteisesti sitoutuneet tuottamaan viranomaiselle kyseisiä palveluja.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa tilanteessa, jossa yhteisten palvelujen saatavuutta ei voida varmistaa poikkeusoloissa muilla keinoin, kuten normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvillä priorisointimenettelyillä. Priorisointimenettelyn kautta pystytään myös poikkeusoloissa asettamaan palvelut kriittisyysjärjestykseen, missä huomioidaan palvelun merkitys kussakin poikkeusolossa poikkeusolojen hallinnalle. Yhteisten palvelujen yksityisen palvelutuotannon jatkuvuuden turvaamisen kriittisyys tulisi arvioida jokaisen palvelun osalta erikseen vallitseva poikkeusolo ja sen hallinnan edellyttämät toimenpiteet huomioon ottaen. Eri poikkeusoloissa voisi olla tarve turvata vain osa yhteisistä palveluista ja turvattavat palvelut voisivat myös olla eri palveluita eri poikkeusoloissa. Lähtökohtana arvioinnissa tulisi olla yhteisen palvelun merkitys poikkeusolon hallinnassa yhteiskunnan elintärkeän toiminnon suorittamisessa.

Toimivaltuuden soveltamisen edellytyksenä olisi siten ensinnäkin se, ettei välttämättömien yhteisten palvelujen palvelutuotannon turvallisuutta tai jatkuvuutta pystyttäisi turvaamaan oman palvelutuotannon ja palvelujen käytön priorisoinnilla, vaan palvelutuotannon turvallisuus ja jatkuvuus olisi riippuvainen erityisesti yksityisistä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajista.

Toiseksi yksityisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajien palvelutuotannon resurssien tai tuotantokapasiteetin tulisi olla niin merkittävästi rajoittunut, että markkinaehtoisella menettelyllä ei pystyttäisi varmistamaan välttämätöntä yksityistä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelutuotantoa poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömille yhteisille palveluille.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä julkisen hallinnon tiedonhallintaa voidaan kunkin poikkeusolon hallinnan kannalta välttämättömänä. Tiedonhallinta ja siihen liittyvät toiminnot eivät ole itsenäisesti välttämättömiä minkään poikkeusolon hallinnassa vaan niiden välttämättömyys määrittyy sen kautta, mitkä viranomaistoiminnot määritellään yhteiskunnalle elintärkeiksi. Koska erilaisissa poikkeusoloissa tarvittavat viranomaistoiminnot ja niiden kriittisyys voisi vaihdella, voisi välttämättöminä pidettävät julkisen hallinnon tiedonhallinnan toiminnot määritellä vasta kussakin poikkeusolossa, kuten esimerkiksi tilanteissa, joissa poikkeusoloihin johtava uhka tai tapahtuma kohdistuu vain tiettyihin viranomaisiin ja niiden tehtäviin tai alueellisesti rajautuvaan viranomaistoimintaan. Välttämättömyyden määrittelyn perustana olisivat poikkeusolojen hallinnan kannalta elintärkeiksi määritellyt viranomaistehtävät ja niiden priorisointi. Mikäli esimerkiksi terveydenhuollon tehtävät ja palvelut määriteltäisiin elintärkeiksi toiminnoiksi, tulisi julkisen hallinnon tiedonhallinnan välttämättömiksi toiminnoiksi määritellä tietovarannot ja tieto- ja viestintätekniset palvelut, joita ilman ei terveydenhuollon tehtäviä voida suorittaa. Terveydenhuollon toimialan tietovarantojen ja tietojärjestelmien sekä muun tieto- ja viestintätekniikan lisäksi välttämättömäksi tiedonhallinnaksi voitaisiin katsoa esimerkiksi muut perustietovarannot, kuten väestötietojärjestelmä, joiden tietoja terveydenhuollossa olennaisesti hyödynnetään.

Vastuu tiedonhallinnan palveluiden tuottamisesta on normaalioloissa yksityisillä. Ahvenanmaalla toimii teleyritys Ålcom, joka on yhtiö. Poikkeusoloissa valtiovarainministeriö voi 34 § nojalla päättää tarvittavista toimenpiteistä julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamisesta. Ahvenanmaalla merkittävästä osasta julkista hallintoa vastaa Ahvenanmaan maakunta. Valtiovarainministeriöllä voisi päättää myös Ahvenanmaan julkisen hallinnon turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

35 §. *Tietynsisältöisen viestin julkaisuun velvoittaminen tai sen julkaisun kieltäminen.* Pykälässä säädettäisiin 27 §:ssä tarkoitettua viestinnän määräysvaltaa laajemmasta valtuudesta, jota voitaisiin käyttää viimesijaisena keinona viestinnän välittömän johtamisen tukena. Toimivaltuus kattaisi valtionhallinnon lisäksi määräysvallan myös muuhun julkiseen hallintoon. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 106 §:n 3 momenttia. Sääntelyn tarkoituksena on viime kädessä varmistaa viranomaisten viestinnän oikeasisältöisyys ja luotettavuus. Erilaisissa kriiseissä viestinnän yhtenäisyyden onnistuminen on olennainen osa kriisin hoitamista.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa voimassa olevaa lakia vastaavasti 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Soveltamismahdollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi myös 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin. Vakavassa hybridivaikuttamistilanteessa viestinnällä on keskeinen merkitys ottaen huomioon, että vihamielisen toimijan vaikutusyritykset voivat kohdistua nimenomaisesti informaatioympäristöön ja pyrkimyksenä voi olla vaikeuttaa viranomaisten viestintää ja ihmisten tiedonsaantia sekä horjuttamaan luottamusta viranomaisten toimintaan.

Pykälän mukaisesti valtioneuvoston kanslia voisi velvoittaa valtioneuvoston alaisen viranomaisen, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen tai kunnallisen viranomaisen omassa viestinnässään julkaisemaan tietynsisältöisen viestin tai kieltää tietynsisältöisen viestin julkaisemisen. Säännöstä täsmennettäisiin siten, että se kattaisi jatkossa myös kuntayhtymän viranomaiset.

Määräys mahdollistaisi viimesijaisesti viestinnän yksityiskohtaiseen sisältöön puuttumisen, mikäli olisi vaarana, että viestinnän luotettavuutta ja oikeasisältöisyyttä ei muutoin voitaisi varmistaa. Ehdotuksen mukainen määräysvalta ei ulottuisi tuomioistuimiin, eduskunnan alaisiin laitoksiin eikä yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, kuten valtionyhtiöihin.

36 §. *Kunnan hallinto.* Pykälässä säädettäisiin kunnan hallinnosta poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 108 §:ää. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikissa 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtuusto voitaisiin poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi sen estämättä, mitä kuntalain (419/2015) 94 §:n 4 momentissa säädetään. Valtuusto olisi päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista olisi läsnä. Momenttia ehdotetaan voimassa olevaan säännökseen nähden muutettavaksi siten, että välittömästi koolle kutsuttu valtuuston kokous voitaisiin myös painavista syistä pitää kuntalain 101 §:n 1 momentin estämättä suljettuna. Edellä mainitun pykälän 1 momentin mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päätä. Säännös ei mahdollista koko kokouksen pitämistä suljettuna, vaikka julkisuutta ei poikkeusolojen takia voitaisi välttämättä toteuttaa.

Valtuuston on poikkeusoloissakin mahdollista päättää asioista joko fyysisessä kokouksessa kokouspaikalla, sähköisessä kokouksessa etäyhteyden kautta tai hybridikokouksessa, johon osallistujat voivat osallistua sekä läsnä että etäyhteyksin (kuntalain 98 §). Poikkeusolojen luonteen takia on kuitenkin mahdollista, että valtuusto voisi joutua järjestämään fyysisen kokouksen poikkeuksellisesti esimerkiksi suojatiloissa, jonne laajemmalla yleisöllä ei välttämättä ole pääsyä. Vakavien tietoliikennehäiriöiden aikana voi olla myös mahdollista, ettei kokouksen yleisöjulkisuutta ole käytännössä mahdollista toteuttaa edes tietoverkon välityksellä. Lähtökohtana poikkeusoloissakin voidaan kuitenkin pitää asioiden käsittelyn julkisuutta. Asiasta päättäisi käytännössä aluevaltuuston puheenjohtaja kutsuessaan kokouksen koolle. Kunnan tulee huolehtia julkisuusperiaatteen toteutumisesta tiedottamalla myös suljetussa kokouksessa päätettävistä asioista. Kuntalain viestintää koskevan 29 §:n mukaisesti kunnan tulee antaa asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille riittävästi tietoja tehdystä päätöksistä.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä tai määrätyistä asioista. Momentissa ei viitattaisi kuitenkaan enää johtosääntöön, josta ei kuntalaissa enää säädetä. Lisäksi ehdotettavan momentin mukaan kunnanhallituksen toimivalta voisi koskea myös asioita, joissa valtuuston toimivalta perustuisi lain nojalla annettuihin määräyksiin. Kuntalain 90 §:n mukaisesti kunnan hallintosäännössä voidaan antaa määräyksiä valtuuston toimivallasta.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnanhallituksen päätökset olisi mahdollisimman pian saatettava valtuustolle tiedoksi. Momentissa ei kuitenkaan enää säädettäisi kunnanhallituksen päätöksen voimassaolosta. Muutos selkeyttäisi päätöstoimivaltaa koska laissa ei enää edellytettäisi, että valtuusto tekisi päätökset uudestaan. Valtuusto voisi normaaliolojen lainsäädännön nojalla ottaa kuitenkin edellä mainittua päätöstä koskevan asian myöhemmin uudelleenkäsiteltäväksi. Useat 2 momentissa tarkoitetut kunnan hallintoa ja taloutta koskevat päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, joita valtuusto voi muuttaa uudella päätöksellä. Pykälän *4 momentin* mukaan pykälässä säädetty koskisi myös kuntayhtymää.

37 §. *Hyvinvointialueen hallinto.* Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueen hallinnosta poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 108 a §:ää ja edellä 36 §:ssä tarkoitettua kunnan hallintoa koskevaa toimivaltuutta. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikissa 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan sen estämättä, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 99 §:n 4 momentissa säädetään, aluevaltuusto voitaisiin poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi. Aluevaltuusto olisi päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista olisi läsnä. Momenttia ehdotetaan voimassa olevaan säännökseen nähden muutettavaksi siten, että välittömästi koolle kutsuttu valtuuston kokous voitaisiin painavista syistä pitää hyvinvointialueista annetun lain estämättä suljettuna. Hyvinvointialueista annetun lain säännökset mahdollistavat suljetun käsittelyn vain tietyn asiakohdan osalta, eikä siten koko kokouksen pitämistä suljettuna, vaikka julkisuutta ei poikkeusolojen takia voitaisi välttämättä toteuttaa. Aluevaltuuston on poikkeusoloissakin mahdollista päättää asioista joko fyysisessä kokouksessa kokouspaikalla, sähköisessä kokouksessa etäyhteyden kautta tai hybridikokouksessa, johon osallistujat voivat osallistua sekä läsnä että etäyhteyksin hyvinvointialueista annetun lain mukaisti. Poikkeusoloissa kokous voitaisiin joutua poikkeuksellisesti järjestämään esimerkiksi suojatiloissa, jonne laajemmalla yleisöllä ei välttämättä ole pääsyä. Vakavien tietoliikennehäiriöiden aikana voi olla myös mahdollista, ettei kokouksen yleisöjulkisuutta ole käytännössä mahdollista toteuttaa edes tietoverkon välityksellä. Lähtökohtana poikkeusoloissakin voidaan kuitenkin pitää asioiden käsittelyn julkisuutta. Asiasta päättäisi käytännössä aluevaltuuston puheenjohtaja kutsuessaan kokouksen koolle. Vastaavasti kun kuntien, hyvinvointialueiden tulee huolehtia julkisuusperiaatteen toteutumisesta tiedottamalla päätöksistään myös suljetussa kokouksessa päätettävistä asioista. Hyvinvointialueista annetun lain 34 §:n mukaisesti hyvinvointialueen tulee antaa riittävästi tietoja hyvinvointialueen järjestämistä palveluista, taloudesta, hyvinvointialueen hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos aluevaltuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, aluehallituksella olisi oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota sekä muista aluevaltuuston päätettäväksi säädetyistä tai määrätyistä asioista. Hyvinvointialueista annetun lain 22 §:n 2 momentin 15 kohdan mukaan aluevaltuusto päättää muista aluevaltuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

Pykälän *3 momentin* mukaan aluehallituksen päätökset olisi mahdollisimman pian saatettava aluevaltuustolle tiedoksi. Momentissa ei kuitenkaan enää säädettäisi aluehallituksen päätöksen voimassaolosta. Muutos selkeyttäisi päätöstoimivaltaa, koska laissa ei enää edellytettäisi, että aluevaltuusto tekisi päätökset uudestaan. Aluevaltuusto voisi normaaliolojen lainsäädännön nojalla ottaa kuitenkin edellä mainittua päätöstä koskevan asian myöhemmin uudelleenkäsiteltäväksi. Pykälän *4 momentin* mukaan pykälässä säädetty koskisi myös hyvinvointiyhtymää.

38 §. *Lisätalousarvion välitön soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin lisätalousarvion välittömästä soveltamisesta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 89 §:ää. Kriisitilanne saattaa edellyttää poikkeuksellisen nopeita toimenpiteitä valtion menojen kohdentamiseksi kriisin edellyttämällä tavalla, minkä vuoksi toimivaltuutta voidaan edelleen pitää välttämättömänä. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa lisätalousarvioesityksen soveltaminen jo ennen kuin eduskunta on päättänyt lisätalousarviosta. Eduskunnan budjettivallan vuoksi edellytyksenä olisi edelleen, että eduskunta antaa tähän suostumuksensa. Lisätalousarvioesityksen valiokuntakäsittely saattaa poikkeusoloissa olla liian hidas menettely, joten eduskunta voisi antaa suostumuksensa lisätalousarvion noudattamiseen heti, kun sitä koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

39 §. *Valtion menojen maksatuksen siirtäminen.* Pykälässä säädettäisiin valtion menojen maksatuksen siirtämisen mahdollisuudesta. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 90 §:ää. Toimivaltuuden soveltamismahdollisuutta muutettaisiin kuitenkin siten, että toimivaltuuden soveltamismahdollisuus sidottaisiin lain 11 §:n 1 momentin 1–2 ja 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Muutos olisi perusteltu voimassa olevan lain 3 §:n 3 kohdan poikkeusolomääritelmän siirtyessä osaksi 5 kohdan mukaista poikkeusolomääritelmää.

Pykälän mukaisesti valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi valtioneuvosto voisi siirtää sellaisten valtion menojen maksatusta, joiden maksatusajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole erääntyneet. Tällaisia menoja olisivat mm. (erääntymättömät) julkioikeudellisten etuusjärjestelmien rahoittamiseen liittyvät menot sekä lakisääteiset valtionosuudet ja niitä vastaavat menot mm. hyvinvointialueille ja kunnille. Säännös ei mahdollistaisi yksityisoikeudellisten sopimusperusteisten menojen maksatusten siirtämistä, jollei menon maksatusajankohdasta poikkeuksellisesti olisi säädetty laissa tai asetuksessa. Siirtäminen voisi kohdistua menoihin, joiden maksatusajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole erääntyneet. Voimassa olevaa lakia vastaavasti maksatuksen siirtäminen olisi mahdollista enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi työvoiman saatavuuden turvaamista koskevista poikkeusolojen lisätoimivaltuuksista. Toimivaltuudet koskisivat palvelussuhteen ehdoista poikkeamista sekä irtisanomisoikeuden rajoittamista ja niiden tarkoituksena on varmistaa viranomaisten ja muiden poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeää toimintaa harjoittavien toimijoiden välttämättömät henkilöstöresurssit poikkeusoloissa. Poikkeusolot voivat monissa tilanteissa sekä tilapäisesti merkittävälläkin tavalla lisätä viranomaisten ja muiden tärkeiden toimijoiden työtaakkaa. Tällainen tilanne oli käsillä esimerkiksi koronapandemiaan liittyvien poikkeusolojen aikana, jolloin pandemia johti terveydenhuoltojärjestelmän merkittävään kuormittumiseen. Poikkeusolot voivat johtaa myös siihen, että osa normaaliolojen henkilöstöstä ei tilapäisesti ole työnantajan käytettävissä. Tämä voi johtua muun muassa reserviläisten määräämisestä asepalvelukseen sotilaallisissa poikkeusoloissa tai laajalle levinneestä tartuntataudista. Useissa poikkeusoloskenaarioissa voidaan siksi pitää välttämättömänä, että kriittiset henkilöstöresurssit voidaan viimekätisesti turvata puuttumalla tilapäisesti esimerkiksi enimmäistyöaikaa, vuosiloman antamista tai irtisanomisoikeutta koskeviin normaaliolojen säännöksiin.

40 §. *Luvun säännösten soveltaminen*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin luvun säännösten soveltamisesta ja soveltamista ohjaavista periaatteista. Pykälä ei siten sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan sitä sovellettaisiin aina luvun varsinaisia toimivaltuussäännöksiä sovellettaessa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin ensinnäkin, että luvun 41 ja 42 §:n säännösten mahdollistamia poikkeamisia sovellettaisiin myös niitä vastaaviin työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Voimassa oleva valmiuslaki ei sisällä vastaavaa säännöstä, mutta säännösten soveltamisen ulottuminen työehto- ja virkaehtosopimusten vastaaviin määräyksiin vastaa lain esitöiden perusteella myös sen tarkoitusta (HE 3/2008 vp, s. 79). Voimassa olevaa oikeustilaa ehdotetaan lisäksi selkeytettävän säätämällä nimenomaisesti, että luvussa säädettäviä poikkeamisia sovellettaisiin myös vastaaviin työsopimuksen ehtoihin. Säännöksessä ehdotetaan myös todettavaksi, että työntekijän lisäksi luvun säännöksiä sovellettaisiin myös virkasuhteessa olevaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin yleisistä toimivaltuuksien soveltamista koskevista periaatteista. Myös poikkeusoloissa on lähtökohtaisesti huolehdittava työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saisi vaarantaa työntekijän terveyttä ja turvallisuutta työssä. Lisäksi säännöksiä sovellettaessa olisi huolehdittava, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana. Säännökset velvoittaisivat sekä asetuksenantajaa sen harkitessa asetuksella säädettäviä poikkeamisia että työnantajan toimintaa työnantajan soveltaessa asetusta. Esimerkiksi poikkeustilanteen vakavuus ja kesto vaikuttaisivat siihen, mikä voidaan arvioida kohtuulliseksi.

Säännösten tarkoituksena on varmistaa työntekijän työterveys ja työturvallisuus erityisesti silloin, kun poikkeusolojen aikana olisi välttämätöntä poiketa enimmäistyöaikaa koskevasta nor-

maaliolojen sääntelystä. Se, mikä on riittävä päivittäinen ja viikoittainen lepoaika vaihtelee riippuen muun muassa työtehtävästä, työn teettämisen ajankohdasta ja muista kunkin työn erityispiirteistä. Mahdollisuuksien mukaan ja tilanteen niin vaatiessa olisi otettava huomioon myös työntekijäkohtaisia erityispiirteitä. Arviointi olisi tehtävä sekä valtioneuvostotasolla asetusta annettaessa että käytännön soveltamistilanteessa.

Säännösten tarkoituksena olisi myös taata poikkeuksellisten tilanteiden edellyttämä joustavuus, jota ei olisi mahdollista toteuttaa säätämällä lakiin tarkoista ja kaikkia työtehtäviä koskevista tuntirajoitteista. Tietyissä ammateissa esimerkiksi enimmäistyöajasta poikkeaminen on mahdollista myös normaaliolojen sääntelyn puitteissa. Tällöinkin työntekijällä on kuitenkin mahdollisuus palautumiseen myös työvuoron aikana. Esimerkiksi pelastusalan henkilöstö saattaa työskennellä pitkissä työvuoroissa, jonka aikana heillä on työtehtävien niin mahdollistaessa myös mahdollisuus lepoon.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 21. kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työoikeutta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin. Käyttöönottoasetuksella voidaan säätää Ahvenanmaalla toimivien työnantajien oikeuksista ja velvollisuuksista. Ahvenanmaan maakunnan oikeuksista ja velvollisuuksista työnantajana ei kuitenkaan voida säätää valtakunnan lainsäädännöllä.

41 §. *Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen*. Pykälässä säädettäisiin palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 93 §:ää ja se olisi otettavissa käyttöön kaikissa 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Säännösten tarkoituksena olisi maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan edellyttämien välttämättömien henkilöstötarpeiden turvaaminen poikkeusoloissa.

Voimassa olevasta valmiuslaista poiketen pykälässä ei enää eroteltaisi toimivaltuuden soveltamista poikkeusoloperusteittain, vaan pykälä olisi kokonaisuudessaan sovellettavissa kaikissa poikkeusoloissa. Pykälässä mahdollistetut poikkeamismahdollisuudet olisivat samalla kattavammat. Pykälän mahdollistamien poikkeusten sisällöstä toisaalta samalla säädettäisiin huomattavasti voimassa olevaa lakia täsmällisemmin, mikä mahdollistaisi säännösten soveltamisen tarkemman ohjauksen käyttöönotto- ja soveltamisasetuksilla. Pykälän sisältämien säännösten soveltamisen rajat muodostuisivat näin niitä soveltavan työnantajan näkökulmasta selvästi voimassa olevaa lakia tarkemmiksi.

Sääntely liittyy kiinteästi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/88/EY, jäljempänä työaikadirektiivi, jossa vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten. Direktiivi sisältää työaikoja koskevat rajoitukset (esim. työajan enimmäismäärä ja yötyö) sekä lepoaikoja ja vuosilomia koskevat vaatimukset. Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdan f-alakohta oikeuttaa poikkeamaan direktiivin 3 artiklasta (päivittäinen lepoaika), 4 artiklasta (tauot), 5 artiklasta (viikoittainen lepoaika), 8 artiklasta (yötyön kesto) ja 16 artiklasta (vertailujakso). Alakohdan mukaan direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Lisäksi työaikadirektiivin soveltamisalaan sisältyy omat joustonsa. Työaikadirektiivin soveltamisalaa rajoittavan työsuojelun puitedirektiivin 2 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa tämän direktiivin kanssa. Näissä tapauksissa työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin puitedirektiivin tarkoituksen mukaisesti. Komission työaikadirektiiviä koskevan tiedonannon mukaan kyseistä säännöstä on tulkittava ja siten, että ”poikkeuksen ulottuvuus rajoitetaan

siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, joiden suojeluun se jäsenvaltiot oikeuttaa”.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä palvelussuhteen ehdoista olisi mahdollista poiketa sekä poikkeamisen sisällöstä. Yleisenä edellytyksenä pykälässä tarkoitetulle poikkeamiselle olisi sen välttämättömyys johonkin pykälässä säädetyistä käyttötarkoituksista. Käyttötarkoitus, johon toimivaltuudet otettaisiin käyttöön, olisi mainittava käyttöönottoasetuksessa. Välttämättömyys tarkoittaisi pykälän osalta sitä, että mainittujen toimintojen riittävää jatkumista ei voitaisi varmistaa ilman palvelussuhdetta koskevien poikkeusten tekemistä. Tilannekohtaisista ja työhön liittyvistä erityispiirteistä riippuen myös vakava uhka toiminnon keskeytymiselle voisi riittää sille, että poikkeamissääntelyyn tukeutuminen voidaan arvioida välttämättömäksi. Välttämättömyyden vaatimus tarkoittaa lisäksi, että palvelussuhdetta koskevat poikkeukset tulee kohdistaa vain siihen toimialaan tai toimijaan taikka toimialan osaan tai henkilöstön osaan, joka on välttämätön sellaisen toiminnan jatkumiselle, joka on vakavasti häiriintynyt tai joka uhkaa vakavasti häiriintyä. Pykälässä säädetyn välttämättömyysedellytyksen lisäksi poikkeuksia sovellettaessa olisi otettava huomioon ehdotetussa 40 §:ssä säädetyt yleiset poikkeamista koskevat säännökset.

On tärkeää, että normaaliolojen lainsäädännön takaamat työsuhteen osapuolten oikeudet ja velvollisuudet turvataan mahdollisimman pitkälle myös poikkeusoloissa. Toisaalta vakavissa poikkeustilanteissa on pystyttävä turvaamaan yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkuvuus. Henkilöstön saatavuuden oikea-aikainen varmistaminen on tässä avainasemassa. Se, milloin on asianmukainen ajankohta aloittaa poikkeusmenettelyt ja kuinka pitkään poikkeuksellisen menettely on aiheellista, riippuu tilannekohtaisista tekijöistä, joihin vaikuttaa myös kunkin toimialan erityispiirteet. Esimerkiksi terveydenhoitoalalla voi olla asianmukaista ryhtyä poikkeamisiin jo ennen kuin palvelu on tosiasiallisesti häiriintynyt. Esimerkiksi vakavan terveydenhuoltoalaan kohdistuvan poikkeustilanteen aikana voi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi olla tarpeen, että poikkeussääntelyä sovelletaan jo siinä vaiheessa, kun olemassa on selvä uhka palvelutason vakavalle heikentymiselle.

Lisätoimivaltuuksien mukaisia poikkeamisia palvelussuhteen ehdoista voitaisiin tehdä vain tilapäisesti. Poikkeamisen asianmukainen kesto vaihtelisi kuitenkin tilannekohtaisesti. Asianmukaisen keston arvioinnissa olisi huomioitava toisaalta välttämättömyysvaatimus sekä toisaalta edellä 40.2 §:n edellytys työturvallisuuden ja työntekijän terveyden vaarantamattomuudesta. Poikkeaminen olisi mahdollista vain niin kauan kuin se on välttämätöntä ja yksittäisen työntekijän tai virkahenkilön palvelussuhteen ehdoista saisi poiketa vain sellaisin tavoin, että työntekijän työturvallisuus tai -terveys eivät vaarannu.

Poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa olisi aina huomioitava tilanne-, tehtävä- ja toimijakohtaiset erityispiirteet. Arvioinnissa olisi otettava huomioon esimerkiksi toiminnan luonne, häiriötilan laajuus sekä säännöllisen toiminnan keskeytyksestä tai keskeytyksen uhkasta aiheutuvien seurausten vakavuus. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös työhön liittyvät erityispiirteet. Esimerkiksi työajasta poikkeamista arvioitaessa olisi huomioitava työtehtävien mahdollisesti edellyttämä korostunut tarkkaavaisuuden taso sekä mahdollisuus palautumiseen työajalla.

Työnantajalla olisi 1 momentin mukaan oikeus ensinnäkin poiketa vuosilomalain (162/1995) tietyistä säännöksistä. Momentin *1 kohdan* mukaan poikkeaminen olisi mahdollista vuosilomalaissa tarkoitetun loman tai vapaan antamisajankohtaa ja ajankohdan ilmoittamista koskevista edellytyksistä. Käytännössä poikkeaminen näitä koskevista säännöksistä voisi tarkoittaa esimerkiksi vuosiloman antamisen ajankohdan myöhentämistä. Säännös vastaisi voimassa olevaa valmiuslakia vuosiloman osalta, mutta sitä laajennettaisiin kattamaan myös muut vuosilomalain tarkoittamat vapaat, eli säästövapaan ja lisävapaan. Lomien vanhentumisen katkaisemisesta ja antoajasta säädettäisiin erikseen ehdotetussa 150 §:ssä.

Lisäksi momentissa säädettäisiin kahdesta uudesta lisätoimivaltuudesta, jotka mahdollistaisivat työntekijän asemaan nykyistä vakavammin puuttuvat poikkeukset: momentin *2 kohdan* mukaan olisi mahdollista siirtää jo ilmoitetun vuosilomalaissa tarkoitetun loman tai vapaan ajankohtaa ja momentin *3 kohdan* mukaan olisi mahdollista keskeyttää jo aloitettu vuosilomalaissa tarkoitettu loma tai vapaa. Siirtämällä vuosilomalaissa tarkoitettuja vapaita myöhemmin pidettäväksi voitaisiin tasata töissä olevien työntekijöiden työkuormaa jakamalla se useammalle työntekijälle. Näin voitaisiin välttää esimerkiksi enimmäistyöajasta poikkeaminen tai poiketa siitä rajatummin.

Vuosilomalain säännöksistä poikkeaminen olisi rajoitettu säännöksessä mainittuihin palvelussuhteen ehtoihin. Esimerkiksi vuosiloman kertymistä koskevista säännöksistä ei siis voitaisi poiketa. Vuosilomalain lähtökohtana on, että työnantaja mitoittaa henkilöstön määrän sellaiseksi, että toimintaa voidaan harjoittaa työntekijöille annettavista vuosilomista huolimatta. Lähtökohtaisesti työnantaja määrää loman ajankohdan. Työnantajan oikeutta määrätä vuosiloman ajankohta on rajoitettu sen suhteen, milloin lomat on viimeistään annettava. Työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella lomia voidaan siirtää pidettäväksi myöhempänä ajankohtana.

Momentissa ehdotettavat poikkeamismahdollisuudet vuosilomalaista voivat olla poikkeuksellisissa tilanteissa merkittävän tärkeitä erityisesti kriittisten alojen henkilöstön riittävän saatavuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi terveydenhuoltoalalla kuljetusalalla, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa sekä poliisitoimessa voi erilaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa esiintyä olosuhteita, joissa normaali henkilöstömäärä ei riitä, jolloin normaalit menettelyt vuosilomien antamisessa ja pitämisessä pahimmillaan voisivat johtaa työnantajan työvoimapulaan. Alimiehitys kriittisissä tehtävissä voi johtaa yhteiskunnalle merkittävien toimintojen vajaatoimintaan

Erityisesti jo ilmoitetun vuosiloman siirto ja vuosiloman keskeyttäminen puuttuvat niin merkittävällä tavalla työntekijöiden oikeusasemaan, että niihin turvautuminen voisi olla mahdollista vain viimesijaisena keinona silloin, kun työntekijän kannalta vähemmän haitalliset keinot eivät riitä varmistamaan toiminnan jatkuvuutta. Ehdotettavat poikkeamismahdollisuudet eivät tarkoittaisi vuosiloman epäämistä, eli työntekijän oikeus vuosilomaan säilyisi ennallaan. Työntekijälle olisi annettava mahdollisuus pitää siirretyt vuosilomapäivät tai keskeytetystä vuosilomasta jäljelle jääneet vuosilomapäivät mahdollisimman pian.

Momentin 4–9 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa työaikalain (872/2019) tietyistä säännöksistä. Työnantajalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus työaikalain säännösten estämättä 4) teettää työntekijällä lisä- ja ylityötä ilman tämän suostumusta; 5) poiketa vuorokausilepoa ja viikkolepoa koskevista säännöksistä; 6) poiketa työaikalain 8 §:n 2 ja 5 momentin yötyötä koskevista säännöksistä; 7) poiketa työaikalain 18 §:n enimmäistyöaikaa koskevista säännöksistä; 8) määrätä työntekijä varallaoloon, edellyttäen, että työntekijälle maksetaan varallaolosta joko sopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen varallaolokorvaus taikka sellaisen puuttuessa 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta; sekä 9) teettää työntekijällä sunnuntaityötä ilman tämän suostumusta.

Työaikalain lähtökohtana on, että työnantajan tulee mitoittaa henkilöstön määrän sellaiseksi, joilla toimintaa voidaan harjoittaa lepoaikoja ja lisä- ja ylityötä koskevien vaatimusten mukaisesti normaalioloissa. Tavanomaiset työntekijöiden poissaolot tai muu henkilöstövajaus eivät oikeuta työnantajaa poikkeamaan näistä vaatimuksista. Työnantaja saa kuitenkin poikkeuksellisesti teettää työaikalain 19 §:n mukaan hätätyötä, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyön teettäminen edellyttää tapahtuman ennalta arvaamattomuutta. Työn lukeminen hätätyöksi oikeuttaa työnantajaa poikkeamaan yötyön rajoituksesta, ylityösuostumuksesta sekä lepoajoista. Lisäksi hätätyö

oikeuttaa tilapäisesti poikkeamaan työajan enimmäismäärästä. Hätätyötä saa teettää enintään kahden viikon ajan.

Jos poikkeusoloissa jokin merkittävä tapahtuma tai olosuhde johtaisi laajasti jonkin alan tai joidenkin alojen henkilöstön työskentelyn estymiseen tai työskentelytarpeen lisääntymiseen siinä määrin, että työaikalain vaatimukset muodostuvat esteeksi työn teettämiselle, eivätkä normaaliolojen sääntelyn keinot (mm. hätätyötä koskeva sääntely) riitä tilanteesta selviämiseksi, voitaisiin pykälässä mainituista työaikalain säännöksistä poiketa.

Momentin *4 kohdan* ehdotetaan säädettäväksi poikkeamisesta lisä- ja ylityötä koskevista vaatimuksista. Voimassa oleva valmiuslaki mahdollistaa poikkeamisen ylityötä koskevista säännöksistä, minkä lisäksi poikkeamismahdollisuus on tarpeen ulottaa myös lisätyötä koskeviin vaatimuksiin. Lisätyöllä tarkoitetaan työtä, jota tehdään sellaisen sovitun työajan lisäksi, joka ei ylitä laissa säädettyä säännöllistä työaikaa. Tällainen työaikalaissa säädettyä säännöllistä työaikaa lyhyempi työaika voi perustua joko työsopimukseen tai työehtosopimukseen. Ylityötä on puolestaan työ, joka ylittää työaikalaissa tarkoitetun säännöllisen työajan enimmäismäärän.

Poikkeaminen lisätyötä koskevista vaatimuksista voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lisätyötä voitaisiin teettää ilman työntekijän suostumusta eikä työntekijällä olisi oikeutta kieltäytyä henkilökohtaisen syyn perusteella lisätyöstä työvuoroluetteloon merkittyinä vapaapäivänä. Ylityötä koskevista vaatimuksista poikkeaminen tarkoittaisi työntekijän suostumusvaatimuksesta poikkeamista. Momentin 4 kohdassa tarkoitettu poikkeamismahdollisuus ei koskisi sääntelyä lisä- ja ylityöstä maksettavasta korvauksesta, eli korvaukseen sovellettaisiin normaaliolojen sääntelyä.

Momentin *5 kohta* mahdollistaisi voimassa olevan lain tavoin poikkeamisen lepoaikoja koskevista vaatimuksista. Poikkeaminen voisi siis tarkoittaa esimerkiksi lepoaikojen lyhentämistä. Kohdan soveltamisessa olisi erityisesti huomioitava 40 §:n 2 momentin vaatimus siitä, ettei palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen saa johtaa työturvallisuuden tai -terveyden heikentymiseen. Samasta säännöksestä seuraisi myös velvollisuus huolehtia, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana.

Momentin *6 kohta* käsittäisi suhteessa nykyiseen valmiuslakiin uuden mahdollisuuden poiketa työaikalain 8 §:n 2 ja 5 momentin yötyötä koskevista säännöksistä. Samasta säännöksestä seuraisi myös velvollisuus huolehtia, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana.

Momentin *7 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa enimmäistyöaikaa koskevista säännöksistä.

Momentin *8 kohdassa* säädettäisiin nykyiseen valmiuslakiin nähden uudesta mahdollisuudesta määrätä työntekijä varallaoloon. Säännös mahdollistaisi sen, että työntekijä voitaisiin määrätä varallaoloon ilman työaikalaissa edellytettyä asiasta sopimista edellyttäen, että työntekijälle maksetaan varallaolosta korvaus. Työaikalaissa varallaoloajalla tarkoitetaan työntekijän sopimukseen perustuvaa velvollisuutta oleskella joko asunnossaan tai muualla niin, että hän on tavoitettavissa ja tarvittaessa kutsuttavissa työhön. Kyse on eräänlaisesta hälytysvalmiudesta. Tällaista varallaoloaikaa ei lueta työaikaan, mutta varallaoloajasta on suoritettava työntekijälle korvausta. Tästä korvauksesta osapuolten on tavallisesti sovittava samassa yhteydessä, kun he sopivat varallaolosta. Koska ehdotettava säännös mahdollistaisi työntekijän määräämisen varallaoloon ilman tämän suostumusta, ehdotetaan säädettäväksi myös korvauksen suuruudesta. Varallaolokorvaus olisi sopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen sellaisissa työsuhteissa, joissa siitä on sovittu. Sopimuksen puuttuessa varallaolokorvaus olisi 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta.

Työaikalain mukaan julkisen yhteisön virkamies tai viranhaltija ei saa kieltäytyä varallaolosta, jos varallaolo on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Tällaisia töitä katsotaan olevan muun muassa terveyden- ja sosiaalihuollossa, pelastustoimessa sekä teknisillä laitoksilla. Tämän tyyppisten palvelujen ja toimintojen häiriötön saaminen on tarpeen kansalaisten hengen ja terveyden sekä omaisuuden ja ympäristön suojelemiseksi. Virkamiesten ja viranhaltijoiden osalta ehdotus ei siten poikkeaisi normaaliolojen sääntelystä.

Momentin *9 kohdassa* säädettäisiin nykyiseen valmiuslakiin nähden uudesta mahdollisuudesta teettää työntekijällä sunnuntaityötä ilman tämän suostumusta. Sunnuntaityötä on sunnuntaina tai kirkollisena juhlapäivänä tehty työ. Sunnuntaityön teettäminen on sallittua sekä työn luonteesta johtuvista syistä että työntekijän suostumuksella. Ilman työntekijän nimenomaista suostumusta työnantaja voi teettää sunnuntaina tai kirkollisena juhlapäivänä työtä, jos sitä laatunsa vuoksi tehdään säännöllisesti mainittuina päivinä. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa sunnuntaityön teettäminen ilman työntekijän suostumusta kaikissa niissä tilanteissa, joissa se katsotaan poikkeusoloissa välttämättömäksi. Korvaus sunnuntaityöstä määräytyisi normaaliolojen sääntelyn mukaan.

Pykälän 1 momentin *10–12 kohdassa* säädettäisiin voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusista poikkeamismahdollisuuksista. Momentin *10 kohdassa* mahdollistettaisiin työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin perustuvien muiden ansaittujen vapaiden kuin vuosiloman siirtäminen. Tällaisella vapaalla tarkoitettaisiin työntekijän jo ansaitsemia vapaita, kuten lomarahavapaata, työaikapankkivapaata ja työajantasoittumisvapaata, mutta ei esimerkiksi sairausajan poissaoloa ja perhevapaata. Myös tällaisten, jo ansaittujen vapaiden siirtäminen voi tulla tarpeeseen riittävän henkilöstön saatavuuden varmistamiseksi. Siirtämällä vapaita voitaisiin tasata töissä olevien työntekijöiden työkuormaa jakamalla se useammalle työntekijälle. Näin voitaisiin välttää esimerkiksi enimmäistyöajasta poikkeaminen tai poiketa siitä rajatummin. Jos vapaa on sovittu korvattavaksi rahana, ei tästä poikettaisi.

Momentin *11 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä työntekijä tilapäisesti sellaiseen toiseen työtehtävään, johon hänellä on riittävä osaaminen ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Edellytyksenä toiseen työtehtävään määräämiselle olisi ehdotuksen mukaan lisäksi se, ettei työntekijän palkka muutoksen takia alene. Kyse olisi työnantajan direktio-oikeuden väliaikaisesta laajentamisesta mahdollistamalla työntekijän määrääminen toiseen työtehtävään työsopimuksen määräyksistä riippumatta. Työnantajan direktio-oikeus eli työnjohto-oikeus tarkoittaa sitä, että työnantajalla on oikeus valvoa ja johtaa työtä. Tähän kuuluun työnantajan lähtökohtaisen oikeus päättää muun muassa työtehtävistä työsopimuksessa määrätyn puitteissa. Työntekijällä on velvollisuus noudattaa työnantajan antamia ohjeita ja määräyksiä. On tavallista, että työnantajan direktio-oikeutta on työsopimuksella rajoitettu esimerkiksi työtehtävien osalta. Poikkeusoloissa voi ilmetä tilanteita, joissa työnantajan on tarpeen siirtää työntekijä tilapäisesti muuhun, kuin työsopimuksessa määriteltyyn tehtävään mahdollistaakseen välttämättömän toiminnan jatkamisen.

Momentin *12 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta 2 kohtaa vastaavalla tavalla määrätä työntekijä työsopimuksen määräyksistä riippumatta tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan. Kyse olisi asiallisesti vastaavasta työnantajan direktio-oikeuden väliaikaisesta laajentamisesta kuin momentin 11 kohdassa, mutta työtehtävän sijaan työntekopaikkaa koskien. Toiseen työntekopaikkaan siirtäminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista vain edellyttäen, että siirto ei aiheuta työntekijälle kohtuutonta haittaa. Kohtuuton haitta voisi liittyä esimerkiksi työntekijän perheelämän tai muun arkielämän järjestämiseen liittyviin haasteisiin toisella paikkakunnalla.

Momentin 11 ja 12 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet olisi mahdollista toteuttaa välittömästi yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä henkilöstön yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvelvoitteista poiketen. Sääntely liittyy tältä osin työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koske-

vista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2002/14/EY, yhteistoimintamenettelydirektiivi). Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että erityistapauksissa ja kansallisessa lainsäädännössä vahvistetuin edellytyksin ja rajoituksin työnantajalta ei edellytetä tietojen antamista tai kuulemismenettelyn noudattamista, jos tiedot tai kuuleminen ovat luonteeltaan sellaisia, että ne objektiivisin perustein arvioiden tuottaisivat merkittävää haittaa tai vahinkoa yrityksen tai toimipaikan toiminnalle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin niistä viranomaisista, yhtiöistä ja toimialoista, joissa tai joilla 1 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia voitaisiin soveltaa. Momentin listauksen mukaan poikkeuksia voitaisiin soveltaa 1) ministeriöissä, 2) Puolustusvoimissa, 3) Rajavartiolaitoksessa, 4) poliisitoimessa, 5) Maahanmuuttovirastossa, 6) sosiaali- ja terveyspalveluissa, 7) Kansaneläkelaitoksessa, 8) pelastustoimessa, 9) hätäkeskustoiminnassa, 10) julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa yhtiössä, 11) valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:n 1 momentissa tarkoitetussa palvelukeskuksessa, 12) Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksessa ja taajuushallinnossa, 13) llmatieteen laitoksessa, 14) Säteilyturvakeskuksessa, 15) yhtiössä, joka hoitaa lain nojalla luotsausta, ilmaliikennepalvelua tai jäänmurtoa taikka Väyläviraston järjestämisvastuulla olevaa liikenteenohjaus- tai hallintapalvelua, 16) muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana sekä 17) muussa yhtiössä, jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Ehdotettu pykälän soveltamisalaa koskeva sääntely poikkeaisi merkittävästi voimassa olevan lain 93 §:n vastaavista säännöksistä. Voimassa olevassa laissa palvelussuhteen ehtoja koskevien poikkeusten soveltamisala on jätetty sotilaallisten poikkeusolojen osalta kokonaan avoimeksi, kun taas muiden poikkeusolojen osalta niiden soveltamisala perustuu jossain määrin ehdotettua 2 momenttia suppeampaan luetteloon. Uudessa laissa poikkeusten mahdollinen soveltamisala olisi siten lähtökohtaisesti sama poikkeusoloperusteesta riippumatta, mikä asiallisesti jossain määrin supistaisi niiden sovellettavuutta sotilaallisissa poikkeusoloissa ja toisaalta laajentaisi muissa poikkeusoloissa.

Listatut toimijat vastaisivat pääosin voimassa olevaa valmiuslakia siltä osin, kun on kyse poikkeusten soveltamisesta muissa kuin sotilaallisissa poikkeusoloissa. Uusina kohtina luetteloon lisättäisiin ministeriöt, Kansaneläkelaitos Säteilyturvakeskus ja jäänmurtopalvelut. Myös ehdotetut 2 momentin 16 ja 17 kohdat olisivat voimassa olevaan lakiin nähden uusia. Ehdotettu 17 kohta mahdollistaisi pykälässä tarkoitettujen poikkeusten soveltamisen esimerkiksi kuljetusyrityksessä, johon on kohdistettu lain 70 §:ssä tarkoitettuja kuljetusten suorittamisvelvoitteita. Palvelussuhteen ehtoja koskevien poikkeusten soveltamisella näin osaltaan turvattaisiin poikkeusoloissa välttämättömäksi arvioidun toiminnan toteuttamista.

Pykälää koskevassa käyttöönottoasetuksessa olisi mainittava ne 1 momentin alakohdat, jotka käyttöönottoasetuksella aktivoidaan sekä ne 2 momentissa tarkoitetut viranomaiset, yhtiöt tai toimialat, joissa tai joilla mitkäkin poikkeusmahdollisuudet aktivoidaan käytettäväksi. Kumpikaan momentti ei siten olisi tarkoitettu otettavaksi käyttöön sellaisenaan. Jos poikkeusolojen olosuhteet esimerkiksi edellyttäisivät vain enimmäistyöajasta poikkeamisen pelastustoimessa, käyttöönottoasetuksella otettaisiin käyttöön vain sitä koskeva 1 momentin 7 kohta ja pelastusviranomaista koskeva 2 momentin 8 kohta.

Sekä pykälän 1 että 2 momentti sisältäisivät valtioneuvostoa velvoittavat asetuksenantovaltuudet, eli pykälässä tarkoitettujen palvelussuhteen ehtoja koskevien poikkeusten soveltaminen edellyttäisi aina käyttöönottoasetuksen lisäksi vähintään yhden soveltamisasetuksen antamista. Soveltamisasetuksella olisi säädettävä 1 momentin osalta tarkemmin poikkeamisen rajoista ja 2 momentin osalta poikkeamisen laajuudesta. Poikkeamisen rajoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi

ylityön enimmäismäärää tai vähimmäislepoaikoja koskevia tarkempia säännöksiä. Poikkeamisen laajuudella puolestaan viitattaisiin esimerkiksi siihen, missä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tai 16 kohdassa tarkoitetuissa varautumisvelvollisissa poikkeuksia voisi soveltaa. Soveltamisasetuksilla siten täsmennettäisiin poikkeusten soveltamista niiden kohtien osalta, jotka on käyttöönottoasetuksella otettu käyttöön.

Ehdotettua pykälää sovellettaessa sovellettaisiin aina myös 40 §:ssä säädettyjä toimivaltuuden soveltamisalaa ja soveltamisperiaatteita koskevia säännöksiä.

42 §. *Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen vesiliikenteessä*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta vesiliikenteessä. Pykälä vastaisi systematiikaltaan edellä tarkemmin kuvattua 41 §:ää, mutta olisi siihen verrattuna sovellettavissa vain rajatulla vesiliikenteen toimialalla ja vain poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien vesikuljetusten turvaamisen sitä välttämättä edellyttäessä. Poikkeukset myös kohdistuisivat vain pykälässä mainittuihin vesiliikenteessä sovellettuihin lakeihin.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin ensinnäkin merityöaikalakia (296/1976) koskevista poikkeamismahdollisuuksista. Työnantajalla olisi momentin *1 kohdan* mukaan oikeus merityöaikalain säännösten estämättä poiketa merityöaikalain 5 §:n työajan sijoittamista koskevista säännöksistä. Poikkeusoloissa voi tulla välttämättömäksi mahdollistaa merityön tekeminen normaaleista poikkeavina ajankohtina, jotta Suomelle tärkeä merenkulun jatkuvuus voitaisiin turvata. Samaa tavoitetta on tarkoitus turvata momentin *2 kohdalla*, jonka mukaan työnantajalla olisi oikeus 1 momentin tarkoituksessa merityöaikalain säännösten estämättä teettää työntekijällä merityöaikalain 3 luvun säännöksistä poiketen työtä pyhäpäivinä ja lauantaina.

Momentin *3 kohta* mahdollistaisi poikkeamisen merityöaikalain 9 §:n 2 momentin enimmäistyöaikaa koskevista säännöksistä ja *4 kohta* merityöaikalain 9 a §:n vähimmäislepoaikaa koskevista säännöksistä edellä 41 §:n 4 momentin 2 ja 4 kohtia vastaavin edellytyksin ja perustein. Merenkulkualan jatkuvuuden turvaamiseksi henkilöstön tavanomaisista enimmäistyöaikaa ja lepoaikoja koskevista säännöksistä voi olla välttämätöntä poiketa poikkeusolojen aikana.

Momentin *5–9 kohdassa* säädettäisiin merimiesten vuosilomalakia (1984/433) koskevista poikkeamismahdollisuuksista. Säännöksessä mahdollistettaisiin vuosilomalakiin ehdotettavia vastaavat poikkeamismahdollisuudet merimiesten vuosilomalakiin huomioiden merimiesten vuosilomalain erityispiirteet. Työnantajalla olisi ehdotetun *5 kohdan* mukaan oikeus merimiesten vuosilomalain säännösten estämättä poiketa merimiesten vuosilomalain 5 §:n vuosiloman antamista koskevista säännöksistä. Säännös tarkoittaisi mahdollisuutta poiketa vuosiloman antoajankohdasta ja vuosiloman pitämisajankohdasta. Momentin *6 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa merimiesten vuosilomalain 6 §:n vuosiloman antamista eräissä tapauksissa koskevista säännöksistä. Momentin *7 kohdassa* puolestaan säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa merimiesten vuosilomalain 10 §:n 2 momentin vuosiloman ajasta ilmoittamista koskevista säännöksistä. Momentin *8 kohta* mahdollistaisi jo ilmoitetun loman ajankohdan siirtämisen ja *9 kohta* jo aloitetun loman keskeyttämisen.

Pykälän 1 momentin *10–20 kohdassa* säädettäisiin työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annettua lakia (248/1982) koskevista poikkeamismahdollisuuksista. Työnantajalla olisi oikeus työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain säännösten estämättä poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 5 §:n työajan järjestelyä ja sijoittamista, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 8 §:n vuorokautisen ylityön enimmäismäärää koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 9 §:n viikoittaisen ylityön enimmäismäärää koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 9 a §:n työajan enimmäismäärää sisävesiliikenteessä koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 11 §:n päivittäisiä lepoaikoja koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 12 §:n vuorokautista lepoaikaa koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen

aluksissa annetun lain 12 a §:n viikkolepoa koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 12 c §:n päällikön vapaa-aikajaksoja koskevista säännöksistä, poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 13 §:n vuorokautisen ylityön korvaamista koskevista säännöksistä siltä osin, kuin korotettu palkka olisi vaihdettava purjehduskauden ulkopuolella annettavaan vapaa-aikaan;, korvata viikoittainen ylityö korotetulla palkalla ilman työntekijän suostumusta sekä poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 16 §:n ylityön korvauksena annettavaa vapaa-aikaa koskevista säännöksistä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin niistä tahoista, joissa 1 momentissa tarkoitettuja poikkeusmahdollisuuksia olisi mahdollista soveltaa. Ehdotuksen mukaan poikkeukset voitaisiin ottaa käyttöön ensinnäkin jäänmurtopalveluissa. Lisäksi poikkeuksia voitaisiin soveltaa muussa yhtiössä, jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Poikkeuksia voitaisiin siten ottaa käyttöön esimerkiksi, jos vesiliikennettä harjoittavaan yritykseen kohdistettaisiin 70 §:n nojalla kuljetusten suorittamista koskevia velvoitteita.

Sekä pykälän 1 että 2 momentti sisältäisivät valtioneuvostoa velvoittavat asetuksenantovaltuudet, eli pykälässä tarkoitettujen palvelussuhteen ehtoja koskevien poikkeusten soveltaminen edellyttäisi aina käyttöönottoasetuksen lisäksi vähintään yhden soveltamisasetuksen antamista. Soveltamisasetuksella olisi säädettävä 1 momentin osalta tarkemmin poikkeamisen rajoista ja 2 momentin osalta poikkeamisen laajuudesta. Poikkeamisen rajoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi ylityön enimmäismäärää tai vähimmäislepoaikoja koskevia tarkempia säännöksiä. Poikkeamisen laajuudella puolestaan viitattaisiin esimerkiksi siihen, millaista toimintaa harjoittavissa yhtiöissä poikkeuksia voisi soveltaa. Soveltamisasetuksilla siten täsmennettäisiin poikkeusten soveltamista niiden kohtien osalta, jotka on käyttöönottoasetuksella otettu käyttöön.

43 §. *Irtisanomisajan pidentäminen.* Pykälässä säädettäisiin irtisanomisajan pidentämisestä. Irtisanomisoikeuden rajoittamista koskeva säännös sisältyy voimassa olevaan valmiuslakiin, mutta sitä ehdotetaan rajattavaksi uudessa laissa siten, että pykälässä säädettäisiin ainoastaan työnantajan mahdollisuudesta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa. Ryhtyessään kyseiseen toimeen, myös työnantajan irtisanomisaika kuitenkin pitenisi vastaavasti. Voimassa olevaan lakiin verrattuna toimivaltuuden käyttötapaa ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että irtisanomisajan pidentämisestä päättäisi työntekijäkohtaisesti työnantaja, eikä se enää seuraisi suoraan valtioneuvoston asetuksesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvosto asetuksella voitaisiin säätää työnantajan oikeudesta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta tärkeän toiminnan turvaamiseksi. Mikäli työnantaja pidentää työntekijän irtisanomisaikaa edellä tarkoitetun mukaisesti, pitenisi työnantajan noudattama irtisanomisaika vastaavasti. Irtisanomisaikaa olisi mahdollista pidentää enintään siihen asti, kun toimivaltuutta koskeva käyttöönottoasetus olisi voimassa, kuitenkin enintään kuudella kuukaudella. Kuuden kuukauden työntekijäkohtainen enimmäisaika asettaisi siten ehdottoman työntekijäkohtaisen enimmäisajan irtisanomisoikeuden pidentämiselle tilanteessa, jossa toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen soveltamista jatkettaisiin yhteensä yli kuuden kuukauden ajaksi.

Irtisanomisajan pidentämisen tarkoituksena olisi turvata henkilöstön riittävyyttä ja mahdollistaa työnantajalle tavallista pidempi aika korvaavan henkilöstön löytämiselle. Ehdotettu säännös ei koskisi työ- tai virkasuhteen purkamista, vaan purkamisperusteet säilyisivät ennallaan poikkeusoloissakin.

Ilmoitus tulisi antaa ennakolta siten, että sillä henkilöstöryhmällä, johon poikkeamismahdollisuutta sovellettaisiin, olisi ennakolta tiedossa irtisanomisajan tavallisesta poikkeava kesto, mi-

käli kyseiseen henkilöstöryhmään kuuluva työntekijä päätyy irtisanoutumaan. Irtisanomisoikeuden pidentämismahdollisuutta ei saisi käyttää tarpeettoman laajaan henkilöstöryhmään, vaan ainoastaan kussakin häiriötilanteessa välttämättömäksi arvioituun henkilöstön osaan. Säännöksen välttämättömäksi arvioitu soveltamisala määrittyisi tilannekohtaisesti.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi toimijoista, joihin irtisanomisajan pidentämisoikeus voitaisiin kohdentaa. Säännös vastaisi sisällöltään edellä tarkemmin käsiteltyä 41 §:n 2 momenttia. Toimivaltuuden kohdentamisesta olisi ehdotuksen mukaan aina säädettävä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

8 luku. Työvelvollisuus

Luvussa säädettäisiin työvelvollisuutta koskevista poikkeusolojen lisätoimivaltuuksista, joita olisivat 44 §:n mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuus, 45 §:n mukainen väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus sekä 46 §:n mukainen yleinen työvelvollisuus. Mainittujen varsinaisten toimivaltuussäännösten lisäksi luku sisältäisi työvelvollisuuden toimeenpanoa koskevat menettely- rekisteri- ja tiedonsaantisäännökset sekä muut tarpeelliset työvelvollisuuden toimeenpanoa koskevat säännökset. Ehdotetut 47–56 § eivät sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan ne olisi tarkoitettu sovellettavaksi, jos jokin työvelvollisuutta merkitsevä toimivaltuus otetaan käyttöön. Työvelvollisuusrekisteriä koskeva pykälä koskisi kuitenkin vain sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuutta sekä yleistä työvelvollisuutta. Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuden toimeenpanoon koskevat tiedot talletettaisiin väestönsuojelun varautumistehtävien rekisteriin, josta säädetään erikseen pelastuslaissa.

Ehdotettujen työvelvollisuutta koskevien lisätoimivaltuuksien välttämättömyys poikkeusoloissa kytkeytyy olennaisilta osin samoihin tarkoituksiin kuin edellä käsitellyt 7 luvun lisätoimivaltuudet. Sääntelyllä pystyttäisiin siten vakavissa poikkeusoloissa viimesijaisesti turvaamaan sekä viranomaisten että muiden poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeiden toimijoiden välttämättömiä henkilöstöresursseja. Poikkeusolot voivat monissa skenaarioissa johtaa sekä siihen, että osa normaaliolojen henkilöstöstä ei tilapäisesti ole niiden hallinnan kannalta keskeisten toimijoiden käytettävissä, että samojen toimijoiden työtaakan merkittävään ja äkilliseen lisääntymiseen. Poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden välttämättömät henkilöstöresurssit on tällöin voitava viimekätisesti turvata lukuun ehdotettujen lisätoimivaltuuksien kautta. Koska työvelvollisuutta koskevat toimivaltuudet puuttuvat erityisen merkittävällä tavalla perusoikeuksiin, ne on tarkoitettu sovellettavaksi vain, jos 7 lukuun ehdotetut lievemmät toimivaltuudet eivät ole riittäviä tilanteen hallitsemiseksi.

44 §. *Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon erityisestä työvelvollisuudesta. Ehdotettu pykälä vastaisi perusteiltaan voimassa olevan lain 95 §:n 2 momenttia. Toimivaltuuden soveltamisalaa ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuoltoon ja sovellettavaksi laajemmin poikkeusoloissa. Samalla toimivaltuutta täsmennettäisiin sisällöllisesti. Koska toimivaltuus eroaa voimassa olevan lain 95 §:n 1 momentissa säädetystä yleisestä työvelvollisuudesta niin käyttötarkoituksen, käyttöalan kuin sen käyttöönoton mahdollistavien poikkeusoloperusteiden osalta, erityistä työvelvollisuutta koskeva sääntely ehdotetaan samalla erotettavaksi laissa omaan pykäläänsä.

Pykälän mukaan lain 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla olisi kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa, ja joka toimisi tai olisi toiminut viimeisen viiden vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, olisi velvollinen tekemään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Erityinen työvelvollisuus koskisi henkilöitä, jotka ovat täyttäneet 18 mutta ei 68 vuotta ja joka on saanut sosiaali- ja/tai terveysalan koulutuksen. Erityistyövelvollisuus laajennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden sovellettavaksi myös 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jolloin yleistä työvelvollisuutta sovellettaisiin vain muihin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin.

Muutoksen seurauksena sosiaali- ja terveydenhuollon erityispiireet voitaisiin ottaa paremmin huomioon kaikissa poikkeusoloissa. Toimivaltuutta voitaisiin voimassa olevasta laista poiketen soveltaa myös suuronnettomuuksissa (3 kohta), joissa myös sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnot voisivat olennaisesti vaarantua. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain silloin, jos 14 luvun mukaiset toimenpiteet eivät olisi riittäviä välttämättömien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseksi.

Ehdotettu säännös laajentaisi erityisen työvelvollisuuden koskemaan voimassa olevasta laista poiketen myös sosiaalihuoltoa. Sosiaali- ja terveydenhuolto toimii palvelujärjestelmässä toiminnallisena, kiinteänä ja monin tavoin toisiinsa liittyvänä vuorovaikutuksellisena kokonaisuutena, jolloin poikkeusoloja koskevan sääntelyn on välttämätöntä koskea koko sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta. Muutoksen tarkoituksena olisi varmistaa riittävä henkilöstömäärä myös sosiaalihuollon osalta poikkeusolojen aikana, jotta riittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintakyky voidaan turvata. Pykälään esitettäisiin lisäksi täsmennystä, joka mahdollistaisi työmääräyksen antamisen myös henkilölle, joka ei poikkeusolojen alkaessa enää toimisi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Työmääräyksen antamisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että henkilö olisi sosiaali- ja/tai terveysalan koulutuksen lisäksi toiminut viimeisen viiden vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Muutoksella pyrittäisiin yhtäältä laajentamaan työvelvollisten piiriä ja siten turvaamaan asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyttä ja saatavuutta poikkeusoloissa. Toisaalta pykälässä säädetyllä viiden vuoden ajallisella rajauksella pyrittäisiin varmistamaan, että sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivilla henkilöillä olisi riittävän ajantasaiset tiedot ja taidot työvelvoitteen tarkoittaman työn suorittamiseksi.

Työvelvollisuus osoitettaisiin säännöksen mukaisesti aina työvoimaviranomaisen määräyksellä. Voimassa olevan lain mukaan määräys voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja määräys voidaan uusia kerran. Määräyksen uusimista koskevasta rajoituksesta ehdotetaan luovuttavan, sillä vastaavaa rajausta ei säänneltäisi myöskään yleisen työvelvollisuuden osalta. Lisäksi työmääräyksen kestoa ehdotetaan muutettavan nykyisestä kahdesta viikosta neljään viikkoon. Tällä turvattaisiin poikkeusoloissa riittävä pysyvyys ja jatkuvuus asiakkaiden ja potilaiden hengen ja terveyden suojaamisessa sekä välttämättömässä hoidossa ja huolenpidossa. Edellä mainittua neljän viikon määräaikaa tulisi soveltaa kuitenkin vain 11 §:n 1 momentin 3–5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Vastaavaa määräaikaa ei sovellettaisi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jotka ovat usein luonteeltaan hyvin pitkäaikaisia.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuustehtävän antamiseen liittyvistä rajoituksista ja virkavastuusta. . Sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuudessa olisi kyse myös julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä. Tehtävien osalta ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon luonteen vuoksi mahdollista säätää tyhjentävää erittelyä niistä säännösehdotuksessa tarkoitetuista tehtävistä, jotka olisivat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä.

Säännökset olisivat tältä osin voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusia ja niiden tarkoituksena olisi huomioida perustuslain 124 §:n asettamat rajoitukset julkisten hallintotehtävien antamiselle. Sääntelyllä ensinnäkin rajattaisiin työvoimaviranomaisen päätösvaltaa siltä osin, kuin annettaviin tehtäviin sisältyisi sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, joiden luonteen perusteella olisi kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä ja siten vastuu tehtävien hoitamisessa tulisi poikkeusoloissakin säilyä viranomaisella. Toiseksi julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liitettäisiin myös rikosoikeudellinen virkavastuu.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan työvelvollista ei voitaisi määrätä hoitamaan sellaisia tehtäviä, joita sote-järjestämislain mukaan voi hoitaa vain hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa oleva. Säännöksen perusteella tehtävien ulkopuolelle rajautuisivat siten niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen kuuluvat ”portinvartijan tehtävät”, joita voi edellä mainitun lain

mukaan hoitaa vain hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa oleva (ks. myös StVM 16/2021 vp). Rajauksella ei siten viitattaisi lain 3 lukuun kokonaisuudessaan, joka määrittää yleiset edellytykset palvelujen hankkimiseen yksityiseltä palveluntuottajalta. Rajaus olisi tarkoitettu käsittävän vain sellaiset laissa säädetyt tehtävät, joita voi tosiasiallisesti hoitaa vain hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa oleva. Tällä viitattaisiin esimerkiksi sote-järjestämislain 3 luvun 12 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan hyvinvointialueen on vastattava palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Näin ollen esimerkiksi palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arviointia koskevaa vastuuta ei voitaisi siirtää yksityiselle työvelvolliselle.

Momentin mukaan työvelvollista ei voitaisi määrätä hoitamaan myöskään sellaisia tehtäviä, joiden hoitamiseksi on muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetty erityiseksi edellytykseksi virkasuhde. Vaatimus virkasuhteesta on muualla lainsäädännössä liitetty erityisesti tehtäviin, joissa on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi tietyt lastensuojelutoimenpiteitä koskevat tehtävät, joita voi suorittaa vain viranhaltija (lastensuojelulain 13 §) tai erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arviointi (sosiaalihuoltolain 36.5 §).

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin työvelvollisuustehtäviin liittyvästä virkavastuusta. Henkilöön, jonka työvoimaviranomainen määrää tekemään 1 momentissa tarkoitettua työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa, sovellettaisiin rikoslain 40 luvun 1–3, 5, 7, 8, 9 ja 10 §:n rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan työmääräyksen alaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi momenttiin otettaisiin informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin. Sääntely vastaisi sote-järjestämislain 20 §:ssä säädettyä.

45 §. *Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuudesta. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 116 §:ää ja sitä olisi mahdollista soveltaa voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti 3 §:n 1, 2, 3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Väestönsuojelun tarkoituksena on siviiliväestön suojelu aseellisten selkkausten ja onnettomuuksien vaaroja vastaan, siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta, edellytyksien luominen eloonjäämiselle sekä vahinkojen rajoittaminen ja niiden seurausten lieventäminen.

Väestönsuojeluvelvollisuuden taustalla on Kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta annetut Geneven yleissopimus (SopS 8/1955) ja sen lisäpöytäkirjat (SopS 82/1980), jotka velvoittavat suojelemaan väestöä sodan vaikutuksilta. Yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan VI luvun (väestönsuojelu) 61 artiklan mukaan väestönsuojelulla tarkoitetaan humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Artiklassa määritellään tarkemmin väestönsuojeluun kuuluvat tehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio.

Pelastuslain mukaan kukin viranomainen vastaa osaltaan Geneven yleissopimuksen velvoitteista. Pelastuslain 65 §:n 1 momentin mukaan valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Lisäksi pelastuslain 65 §:ssä säädetään yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa.

Ehdotetussa pykälässä tarkoitettu väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus voisi tulla sovellettavaksi, jos pelastuslain 37 §:n mukainen velvollisuus osallistua pelastustoimintaan ei riittäisi tai tarvittaisiin pidempiaikaista toimintaa. Pykälän tarkoituksena olisi myös pelastustoiminnan ja hätäkeskustoiminnan turvaaminen poikkeusoloissa. Vaikka väestönsuojelun tehtävistä vastaavien organisaatioiden henkilöstöresurssit pelastuslain mukaan suunnitellaan, varataan ja koulutetaan etukäteen, on välttämätöntä, että väestönsuojelutehtäviin voitaisiin määrätä

myös henkilöitä, joita ei ole varattu etukäteen. Erityisesti pitkäkestoisten poikkeusolojen aikana korostuu uusien voimavarojen tarve. Poikkeusolojen väestönsuojelu ja pelastustoimi kattavat laajemman joukon toimintoja kuin normaaliolojen pelastustoimi.

Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus koskisi pykälän *1 momentin* mukaan jokaista Suomessa asuvaa, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta. Väestönsuojeluvelvollisuus käsittäisi velvollisuuden suorittaa evakuointi-, sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus-, puhdistus- ja rakentamistehtäviä sekä väestönsuojien käyttöönottoon ja käyttöön liittyviä tehtäviä, avustavia hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä.

Ehdotettu 1 momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 116 §:ää. Väestönsuojeluvelvollisuuden piiriin kuuluvista tehtävistä poistettaisiin kuitenkin erikseen mainittuna väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtävät ja toisaalta lisättäisiin niihin evakuointi- ja rakentamistehtävät sekä väestönsuojien käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät tehtävät. Käytännössä lisättävät tehtävät ovat sisältyneet voimassa olevassa säännöksessä tarkoitettuihin väestönsuojelun erityistehtäviin, eli ehdotetuissa muutoksissa olisi tältä osin kyse säännöksen sanamuodon täsmentämisestä. Pykälän soveltamistilanteessa tilapäisten väestönsuojien tai muiden rakennelmien rakentamistehtäviin, olemassa olevien väestönsuojien käyttöönottovaiheen tehtäviin ja suojautumistilanteen aikaiseen käyttöön sekä evakuointitehtäviin tarvittaisiin väestönsuojeluvelvollisia.

Väestönsuojeluvelvollisuus kattaisi muun muassa avustavat hätäkeskustehtävät, joihin voi kuulua sekä operatiivisia että hallinnollisia tehtäviä. Operatiiviset tehtävät jakautuvat hätäkeskuspalveluihin ja muihin tehtäviin. Hätäkeskuspalvelut ovat hätäilmoituksiin liittyviä töitä ja muut tehtävät liittyvät esimerkiksi ulkoministeriön päivystyspuheluihin ja ilmoitinlaitetestaukseen liittyviin tehtäviin. Tässä yhteydessä avustavalla hätäkeskustehtävällä tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Säännös ei siten mahdollistaisi väestönsuojeluvelvollisen määräämistä esimerkiksi hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin. Poikkeusolot saattavat lisätä työmäärää hätäkeskusten tukipalveluissa kuten erilaisissa huoltotehtävissä, joilla mahdollistetaan hätäkeskuspäivystäjien jaksaminen työaikoja pidennettäessä ja työmäärien lisääntyessä.

Momentissa tarkoitettujen muiden edellä mainittuihin rinnastettavien väestön suojelemiseksi välttämättömien tehtävien tulisi olla Geneven yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan väestönsuojelua koskevan määritelmän mukaisia. Tehtävät voisivat siten olla esimerkiksi väestönsuojelun suunnittelu- ja järjestelytehtäviä tai humanitaarisen apuun sisältyviä tarvikkeiden jakelutehtäviä. Määräyksen väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuudesta antaisi sisäministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomainen.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvosto päättäisi 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden perusteella määrättävien enimmäismäärästä. Päätös voisi olla tilanteesta riippuen valtakunnallinen tai alueellinen ja sitä olisi mahdollista tarvittaessa muuttaa poikkeusolojen jatkuessa ja tilanteen kehittyessä. Valtioneuvoston päätöksen tarkoituksena olisi hallita velvoitteen soveltamisen laajuutta ja näin osaltaan varmistaa toimivaltuuden soveltamisen oikeasuhtaisuutta.

Määräys väestönsuojelutehtäviin voitaisiin 11 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voitaisiin uusia vain kerran. Yksittäisen väestönsuojeluvelvollisen osalta määräys voisi siten tosiasiallisesti kestää enintään neljän viikon ajan. Rajoitus vastaisi voimassa olevan lain 116 §:n 2 momentissa säädettyä ja sen tarkoituksena olisi turvata velvoitteen oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus väestönsuojelutehtäviin velvoitetun näkökulmasta. Niin sanotuissa sotilaallisissa poikkeusoloissa, eli lain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa vastaavaa ajallista rajausta ei olisi.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että väestönsuojeluvelvollisuuden täyttämiseen työvelvollisena sovellettaisiin vain osaa työvelvollisuutta koskevan luvun liitännäissäännöksistä. Käytännössä luvun säännöksiä sovellettaisiin ehdotuksen mukaan työvelvollisuusrekisteriä sekä siihen liittyviä tiedonantovelvollisuuksia ja tiedonsaantisäännöksiä lukuun ottamatta. Väestönsuojelun varautumistehtävien rekisteristä säädetään erikseen pelastuslain 92 §:ssä. Työnantajana väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuden osalta toimisi aina hyvinvointialueen tai sisäministeriön pelastusviranomainen. Mitä mainituissa liitännäissäännöksissä säädetään työvoimaviranomaisesta, sovellettaisiin väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuden osalta hyvinvointialueen ja sisäministeriön pelastusviranomaiseen.

46 §. *Yleinen työvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin yleisestä työvelvollisuudesta. Sääntely vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan valmiuslain 95 §:n 1 momenttia. Toimivaltuuden käyttötarkoituksia koskevaa sääntelyä kuitenkin osin muutettaisiin ja pykälään lisättäisiin valtioneuvostolle valtuus soveltamisasetuksen antamiseen.

Yleinen työvelvollisuus voitaisiin ottaa käyttöön vain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden käyttötarkoituksena olisi ehdotuksen mukaan maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan turvaaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen ei ehdotuksen mukaan kuuluisi enää yleisen työvelvollisuuden piiriin, vaan sitä koskisi edellä 44 §:ssä säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus. Voimassa olevaan lakiin sisältyvä määre huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisen tuotannon tai palvelun turvaamisesta ehdotetaan korvattavaksi hieman yleisemmällä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan turvaamista koskevalla käyttötarkoitusmääreellä.

Yleinen työvelvollisuus olisi ehdotuksen mukaan jatkossakin toimivaltuutena viimesijainen suhteessa lievemmin perusoikeuksiin puuttuviin työvoiman saatavuutta turvaaviin toimivaltuuksiin. Yleiseen työvelvollisuuteen voitaisiin siten turvautua vain, jos 7 luvun mukaiset toimenpiteet taikka 44 tai 45 §:n mukaiset erityiset työvelvoitteet eivät olisi riittäviä toimenpiteitä pykälässä mainittujen tarkoitusten toteuttamiseksi. Valtioneuvosto arvioisi mainittujen toimivaltuuksien riittävyyden käyttöönottoasetusta antaessaan, eli yleistä työvelvollisuutta olisi silti mahdollista alkaa soveltaa ilman, että mainittuja muita toimivaltuuksia olisi ensin tai samanaikaisesti otettu käyttöön. Tällöin valtioneuvoston tulisi kuitenkin todeta tilanne sellaiseksi, etteivät 7 luvun toimenpiteet olisi riittäviä.

Yleinen työvelvollisuus koskisi Suomessa asuvia 18–67-vuotiaita henkilöitä, joilla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa. Kotikunnan määräytymisestä säädetään kotikuntalain 2 luvussa.

Yleisen työvelvollisuuden yläikäraja määräytyisi työntekijän eläkelain (395/2006) 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetyn vakuuttamisvelvollisuuden yläikärajan alimman iän perusteella. Vakuuttamisvelvollisuutta ei lainkohdan mukaan ole enää sen kalenterikuukauden jälkeen, jona vuonna 1957 tai sitä ennen syntynyt työntekijä täyttää 68 vuotta, vuosina 1958–1961 syntynyt työntekijä täyttää 69 vuotta ja vuonna 1962 ja sen jälkeen syntynyt työntekijä täyttää 70 vuotta. Työvelvollisuuden yläikäraja määräytyisi mainitulla perusteella 67 ikävuoteen ollen näin yhdenvertainen kaikkien työvelvollisten osalta, ottaen huomioon, että tietyillä aloilla on laissa säädettynä erityissäännöksiä eläköitymisestä aikaisemmin. Käytännössä työvelvollisuuden yläikäraja tarkoittaisi, että henkilö, joka olisi jäänyt jo eläkkeelle, mutta ei olisi täyttänyt 68 ikävuotta voitaisiin työmääräyksellä määrätä työvelvolliseksi.

Yleisen työvelvollisuuden alaikäraja määräytyisi yleisen täysi-ikäisyyden perusteella. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 2 §:n mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Lisäksi esimerkiksi lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991) 1 artiklassa määritellään jokainen alle 18-vuotias henkilö lapseksi. Työ-velvollisuuden alaikärajalla voidaan nähdä olevan yhteys myös varusmiespalveluksen suorittamisikään.

Asevelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan asevelvollisuus alkaa sen vuoden alusta, jona velvollinen täyttää 18 vuotta ja päättyy sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta.

Pykälän *2 momentti* sisältäisi valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden koskien niitä toimialoja tai tehtäviä, joilla työvelvollisuutta voitaisiin soveltaa. Asetuksenantovaltuus olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi ja sen tarkoituksena olisi rajoittaa työvoimaviranomaisen työmääräysten antamista koskevaa harkintavaltaa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin.

47 §. *Työvelvollisen määrääminen hoitamaan julkista hallintotehtävää*. Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset mahdollisuudesta määrätä yleisen työvelvollisuuden piiriin kuuluva henkilö hoitamaan tietyin edellytyksin myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Pykälä olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Sääntelylle on katsottu olevan erityinen tarve ottaen huomioon, että viiranomaisten tehtävät voivat poikkeusoloista johtuvista syistä lisääntyä äkillisesti tai viranomaisten resursseihin voi kohdistua ennakoimattomia henkilöstövajeita, joihin ei välttämättä voida vastata tavanomaisen rekrytoinnin keinoin tai hallinnon sisäisin henkilöstöjärjestelyin.

Pykälän *1 momentista* ilmenevä viittaus muualla laissa säädettyyn on tarkoitettu kohdentumaan ennen muuta sosiaali- ja terveyspalvelujen ja väestönsuojelutehtävien erityistyövelvoitteisiin, joiden käyttö olisi yleiseen työvelvollisuuteen nähden ensisijaista. Ehdotetun toimivaltuuden käyttö voisikin tulla kyseeseen lähinnä tilanteessa, jossa erityistyövelvoitteita ei voida pitää poikkeusoloissa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi riittävänä. Kyseeseen voisi tulla työvelvollisten käyttäminen lähinnä tilanteessa, joissa viranomaisen voimavarat eivät ole poikkeusoloista johtuvista syistä riittäviä sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi eikä puuttuvan työvoiman tarpeeseen voida riittävästi vastata muilla työvoiman saattavuutta koskevilla toimivaltuuksilla eikä tavanomaisen rekrytoinnin tai hallinnon sisäisten järjestelyjen keinoin. Yleistä työvelvollisuutta koskeva 46 § asettaisi keskeiset edellytykset myös säännösehdotuksessa tarkoitetulle hallintotehtävien antamiselle. Julkisia hallintotehtäviä voitaisiin siten määrätä työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskevien edellytysten rajoissa vain yleisen työvelvollisuuden piiriin kuuluvalle henkilölle. Työmääräyksen antamisen tulee lisäksi täyttää vaatimus maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan kannalta välttämättömästä työstä.

Momentin mukaan työvelvollinen voitaisiin velvoittaa hoitamaan vain sellaisia työnantajaa avustavia ja epäitsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tehtävien avustavalla luonteella viitataan ehdotetussa yhteydessä siihen, että työmääräyksellä voitaisiin ainoastaan täydentää työnantajan toimintaa ja työvelvollisen roolin tulee jäädä työnantajaansa avustavaksi. Työmääräyksellä ei siten missään tilanteessa voitaisi siirtää kokonaisvastuuta julkisten hallintotehtävien hoitamisesta työvelvolliselle. Epäitsenäisyydellä viitataan puolestaan siihen, ettei työmääräykseen voisi sisältyä itsenäistä harkintavaltaa tai erityistä vastuunalaisuutta edellyttäviä julkisia hallintotehtäviä, vaan kyse voisi olla lähinnä teknis- ja rutiiniluonteisista tehtävistä. Tämä ei sinänsä sulkisi pois mahdollisuutta antaa työmääräys myös esimerkiksi tiettyä erityisosaamista vaativan hallintotehtävän hoitamiseen, jos työmääräyksen antamisen edellytykset muutoin täyttyisivät. Julkisen vallan käytön rajaus merkitsisi sitä, ettei työvelvollista voitaisi määrätä hoitamaan hallintotehtäviä, joihin sisältyisi esimerkiksi vastuuta hallintopäätöksen käsittelytoimista tai päätöksentekovallan käyttöä taikka itsenäiseen harkintaan perustuvaa tosiasiallista julkista valtaa, kuten voimakeinojen käyttöä.

Kyseeseen voisivat tulla ennen muuta ehdotetun lain toimivaltuuksien täytäntöönpanon edellyttämät teknis- tai rutiiniluonteiset hallintotehtävät, kuten esimerkiksi ostolupamenettelyyn liittyvien tietojen vastaanottaminen ja kirjaaminen sekä niiden välittäminen viranomaiselle. Kyse

voisi niin ikään olla sellaisista viranomaisvalvonnassa avustavista tehtävistä, joihin ei sisältyisi valvonnallisia toimivaltuuksia, kuten alueiden eristämiseen liittyvistä avustavista tehtävistä. Ehdotetun työvelvollisuuden avulla voitaisiin myös viranomaisilta puuttuvaa työvoimaa tilapäisesti korvaamalla mahdollistaa viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön työpanoksen kohdentaminen poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien tehtävien hoitamiseen. Työvelvoitteella ei voitaisi poiketa tehtävien hoitamisen edellytykseksi laissa säädetyistä virkasuhde- tai kelpoisuusvaatimuksista.

Työvelvollisuuden käyttöalaan kulloinkin kuuluvista julkisista hallintotehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Koska julkisten hallintotehtävien hoitamisessa on lähtökohtaisesti aina kyse tietyn viranomaisenlakisääteisistä tehtävistä, soveltamisasetuksessa tulisi yksilöidä riittävällä tavalla paitsi hallintotehtävät, joita työvelvollinen voidaan velvoittaa hoitamaan, myös viranomaiset, joiden lukuun tehtävät on tarkoitettu suoritettavaksi. Soveltamisasetus rajaisi siten työvoimaviranomaisen harkintaa sen päättäessä työmääräysten antamisesta.

Määräys säännöksessä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen voitaisiin antaa vain siinä laajuudessa kuin se on toimivaltuuden käytöllä tavoitellun tarkoituksen kannalta välttämätöntä, kuitenkin enintään neljäksi viikoksi kerrallaan. Tämän jälkeen työmääräyksen edellytysten täyttyminen olisi arvioitava uudelleen. Sääntelyllä pyritään työvelvollisuussuhteen erityispiirteet huomioon ottaen varmistumaan siitä, että säännösehdotuksessa tarkoitettua työmääräystä käytetään mahdollisimman rajatusti ja että työvelvollinen on kykenevä asianmukaisesti huolehtimaan työmääräyksen alaan kuuluvista tehtävistään. Jos tarve ja edellytykset työvelvollisen käyttämiselle edelleen olisivat olemassa, työvoimaviranomainen voisi uusia työmääräyksen noudattaen luvussa säädettyjä työmääräyksen rajoituksia.

Pykälän *2 momentin* mukaan työvelvollisuussuhteeseen 52 §:n nojalla sovellettavaa työnjohdollista valvontaa täydentäisi vaatimus siitä, että työnantajan on nimettävä riittävä määrä palveluksessaan olevia vastuuhenkilöitä, joiden tehtävänä olisi ohjeistuksellaan huolehtia sen lukuun toimivien työvelvollisten tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Sääntelylle on ehdotetussa yhteydessä nimenomainen tarve ottaen huomioon, ettei työvelvolliselta voida edellyttää julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvän lainsäädännön tuntemusta. Ehdotuksella pyritään varmistumaan siitä, että hallinnon yleislait ja tarvittaessa tehtävään liittyvät hallinnonalakohtaisen lainsäädännön vaatimukset tulevat työvelvolliselle määrättyjä julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa asianmukaisesti huomioon otetuksi. Vastuuhenkilöille ei ehdoteta säädettäväksi erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Vastuuhenkilöiksi nimettävillä tulisi kuitenkin olla riittävä asiantuntemus työvelvollisille määrättyjen tehtävien hoitamiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista sekä edellytykset huolehtia työvelvollisuuden aikana jatkuvaluonteisesti vastuuhenkilön tehtävistä.

48 §. *Työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin työvelvollisen velvollisuudesta kutsusta ilmoittautua työvoimaviranomaiselle. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa valmiuslain 96 §ää. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun jokin 44–46 §:ssä säädetyistä työvelvollisuuksista otettaisiin käyttöön.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin työvelvolliselle velvollisuus kutsusta ilmoittautua asuin- tai oleskelupaikkansa työvoimaviranomaiselle tietojen antamista ja työhön määräämistä varten. Asuinpaikalla tarkoitettaisiin työvelvollisen vakiintunutta asuinpaikkaa ja oleskelupaikalla tarkoitettaisiin mahdollista muuta tilapäistä paikkaa, jossa hän oleskelisi. Tarkoituksena olisi, että työvelvollinen voisi kutsun jälkeen ilmoittautua sille työvoimaviranomaiselle, joka olisi häntä lähimpänä, ellei jokin muu ilmoittautumistapa olisi mahdollinen työvoimaviranomaisen kutsun perusteella.

Pykälän 1 momentti mahdollistaisi myös sen, että työvelvollinen voisi ilmoittautua työvoimaviranomaiselle esimerkiksi sähköisen järjestelmän, puhelimen tai sähköpostin välityksellä tai muulla työvoimaviranomaisen ilmoittavalla tavalla. Työvoimaviranomaisen tulisi kutsussaan määrätä se tapa tai ne tavat, joilla työvelvollinen voisi ilmoittautua työvoimaviranomaiselle. Työvoimaviranomaisen kutsusta tulisi käydä ilmi ainakin työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus, minne ja miten työvelvollinen voi ilmoittautua sekä määräaika ilmoittautumiselle.

Työvelvollisen ilmoittautuminen täydentäisi osaltaan työvelvollisuusrekisteriä, sillä työvoimaviranomainen voisi ilmoittautumisen yhteydessä pyytää työvelvolliselta työvelvollisuuden toimeenpanon kannalta tarpeellisia tietoja. Työvelvollisuusrekisteriin voidaan tallentaa työvelvollisen tunnistetiedot, tietoja työvelvollisen ammatista, koulutuksesta ja työllisyydestä sekä huoltovelvollisuudesta, työkyvystä ja käytettävyydestä. Työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot saisi tallentaa, jos tietojen käsittely olisi välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Rekisterissä oleva tietokokonaisuus tietystä työvelvollisesta mahdollistaisi työmääräyksen antamisen sekä siinä huomioitavien rajoituksien ja muiden seikkojen huomioon ottamisen työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu kutsu voitaisiin *2 momentin* mukaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona tai yleistiedoksiantona siten kuin hallintolaissa säädetään. Hallintolain 55 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan ensisijaisesti tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää, jos tiedoksiantoa ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona. Lisäksi yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Käytännössä työvelvollisuutta koskeva kutsu toimitettaisiin työvelvollisten suuren lukumäärän vuoksi useimmiten yleistiedoksiantona. Kutsu voitaisiin lisäksi julkaista tiedotusvälineissä tiettyjä alueita ja ammattiryhmiä koskevana tai muuten riittävän tarkasti määriteltynä.

49 §. *Työmääräys.* Pykälässä säädettäisiin työmääräyksen antamisesta ja sisällöstä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 97 §ää. Työmääräyksen sisältöä koskevaa sääntelyä kuitenkin osin ajanmukaistettaisiin ja täsmennettäisiin. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun jokin 44–46 §:ssä säädetyistä työvelvollisuuksista otettaisiin käyttöön.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin työvoimaviranomaisen toimivallasta antaa päätöksellään työmääräys työvelvolliselle. Momentissa määriteltäisiin myös työmääräyksen vähimmäissisältö. Työvoimaviranomaisen työvelvolliselle antamasta työmääräyksestä tulisi käydä ilmi vähintään työvelvollisen nimi, työnantajan nimi, työpaikan osoite, työvelvollisen tehtävä sekä työvelvollisuussuhteen alkamisajankohta. Lisäksi määräyksestä tulisi ehdotetun uuden 6 kohdan mukaan käydä ilmi työmääräyksen kesto. Jos työmääräyksen kestoa ei voitaisi määritellä ennalta, tulisi työmääräyksen kesto sitoa toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen voimassaoloaikaan tai esimerkiksi sen projektin valmistumiseen, jota varten työmääräys annetaan. Tiettyihin työvelvollisuussuhteisiin sovellettavista työmääräyksen voimassaoloajan enimmäisajoista säädettäisiin 44, 45 ja 47 §:ssä.

Työmääräystä koskeva päätös olisi hallintopäätös, johon sovellettaisiin lähtökohtaisesti hallintolakia. Työmääräyksen antamiseen voitaisiin soveltaa myös lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) esimerkiksi työmääräystä koskevan päätöksen tiedoksiannon osalta. Työmääräys voitaisiin antaa työvelvolliselle aina myös henkilökohtaisesti. Työmääräystä koskevaan hallintopäätökseen saisi hakea muutosta valittamalla. Mahdollinen muutoksenhaku ei kuitenkaan ehdotetun 167 §:n 2 momentin mukaan estäisi päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen toimivallasta antaa päätöksellään 1 momentissa tarkoitettu työmääräys Ahvenanmaan maakunnassa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Ahvenanmaan maakunnan alueella työmääräyksen työvelvolliselle antaisi työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus. Työmääräykseen sisältöön sovellettaisiin mitä 1 momentissa säädetään. Ahvenanmaalla työmääräyksen antamisessa tulisi huomioida Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991) johtuva rajoitus. Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin. Kotiseutuoikeudesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 2 luvussa.

50 §. *Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat.* Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, jotka työvoimaviranomaisen olisi otettava huomioon työmääräystä antaessaan. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 99 §:ää. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin osin täsmennettävän ja ajantasaistettavan voimassa olevaan lakiin nähden. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan sitä on tarkoitus soveltaa aina, kun jokin työvelvollisuutta koskeva toimivaltuus otetaan käyttöön.

Työmääräys voitaisiin *1 momentin* mukaan antaa vain sellaiseen työhön, jota työvelvollinen pystyy kohtuudella tekemään ottaen huomioon hänen ikänsä, terveydentilansa, mahdollinen vammaisuutensa, perhesuhteensa, koulutuksensa, aikaisempi työkokemuksensa sekä tehtäväksi määrättävän työn luonne. Lisäksi säädettäisiin siitä, että työvelvolliselle voitaisiin antaa työmääräys osa-aikaiseen työhön, jos työvelvollinen ei 1 momentissa tarkoitetuista syistä voi tehdä kokopäivätyötä. Osa-aikaista työtä ei ehdotuksen mukaan määriteltäisi tarkemmin, vaan tämän ratkaiseminen jäisi työvoimaviranomaisen harkintaan.

Ehdotetun 1 momentin sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa, ettei työvelvollisuus johda yksilön näkökulmasta kohtuuttomaan tilanteeseen. Samalla se toisaalta osaltaan turvaisi toimivaltuuden tarkoituksen toteutumista velvoittamalla työvoimaviranomaisen kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että työmääräyksen saava henkilö pystyy myös tosiasiallisesti suoriutumaan niistä työtehtävistä, joita työmääräys koskee. Työvoimaviranomainen saisi säännöksen mukaan antaa työvelvolliselle työmääräyksen vain, jos se harkitsisi, että työvelvollinen pystyisi kohtuudella tekemään työmääräyksessä tarkoitettua työtä. Jos työvelvollinen ei voisi kohtuudella tehdä kyseistä työtä kokopäiväisesti, työvelvolliselle voitaisiin antaa työmääräys osa-aikatyöhön tietyn työn osalta. Tilanteessa, jossa työvelvollinen ei kohtuudella voisi tehdä tiettyä työmääräyksessä tarkoitettua kokopäivätyötä eikä osa-aikatyötä, työmääräystä ei saisi antaa kyseiseen työhön.

Työvoimaviranomaisen tulisi momentin osalta tehdä harkintaa sekä toimiala- että työpaikkakohtaisesti, sillä työvelvollinen voisi esimerkiksi tehdä kohtuudella jonkin muun toimialan tai työpaikan työtä kokopäiväisesti tai osa-aikaisesti, vaikka työvelvollinen ei voisi jonkin tietyn toimialan tai työpaikan mukaista työtä kohtuudella tehdä. Se, että työvelvollinen ei voisi kohtuudella tehdä 1 momentin kriteerien perusteella tiettyä työtä, ei siis tarkoittaisi sitä, että työvelvollinen rajautuisi kategorisesti työvelvollisuuden ulkopuolelle. Pykälässä tarkoitettua kohtuullisuutta tulisi aina arvioida myös suhteessa poikkeusolojen työvoimatarpeen kriittisyyteen sekä poikkeusolojen olosuhteisiin kokonaisuutena. Erityisen vakavissa, laaja-alaisissa ja pitkittyneissä poikkeusoloissa kohtuullisuutta olisi siten mahdollista arvioida väljemmin ja sen tulkinta voisi myös perustellusti muuttua kokonaisolosuhteiden muuttuessa ja poikkeusolojen pitkittyessä.

Työvoimaviranomaista sitoisi työmääräystä antaessaan hallintolain 31 §:n mukainen selvitysvelvollisuus, jonka se voisi osittain täyttää rekisteritietojen ja niihin kohdistuvien tiedonsaantioikeuksiensa kautta. Koska osa ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetuista seikoista ei kuitenkaan käy välttämättä ilmi suoraan rekistereistä, työvoimaviranomaisen harkinta perustuisi laajasti myös henkilön itse 48 §:n mukaisessa menettelyssä antamiin tietoihin. Työvoimaviranomaisen

selvitysvelvollisuutta ehdotetaan täydennettävän *2 momentin* säännöksellä työvelvollisen velvollisuudesta esittää työvoimaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa luotettava selvitys 1 momentissa tarkoitetuista seikoista, jos hän niihin vetoaa. Kohtuullisena määräaikana voitaisiin yleensä pitää noin kahta viikkoa, mutta se olisi viime kädessä määritettävä tilannekohtaisesti ottaen huomioon ainakin työvoiman tarpeen kiireellisyys sekä poikkeusolojen olosuhteet kokonaisuudessaan. Työvelvolliselle asetettu velvollisuus esittää vetoamisensa tueksi selvitystä olisi ehdotuksen mukaan laajempi kuin voimassa olevassa laissa, jossa se on asetettu vain terveydellisten syiden osalta.

Luotettavaa selvitystä ei määriteltäisi momentissa tyhjentävästi, sillä tarkoitus olisi, että työvoimaviranomaisella olisi harkintavaltaa sen osalta, mitä voitaisiin pitää luotettavana selvityksenä terveydellisten tai muiden henkilökohtaisen syiden osalta tietyssä tilanteessa. Terveydellisten syiden osalta luotettavana selvityksenä pidettäisiin ainakin terveydenhoitajan sekä lääkärin antamaa selvitystä tai todistusta, mutta luotettava selvitys voisi olla myös muuta. Luotettavan selvityksen osalta lähtökohtana kuitenkin olisi ulkopuolisen tahon esittämä selvitys työvelvollisen esittämistä perusteista. Jos tällaista ei ole mahdollista saada, luotettava selvitys voisi kuitenkin muodostua myös työvelvollisen omasta selvityksestä, mikäli työvoimaviranomainen pitäisi tätä kokonaisarviossaan luotettavana.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, ettei alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle taikka jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan muun henkilön hoitovastuussa olevalle saisi lähtökohtaisesti antaa työmääräystä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 1 luvun 10 §:n mukaan henkilön työssäkäyntialue on alue, joka ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan.

Vanhemmankin kuin seitsemänvuotiaan lapsen hoitamisen vuoksi voi lapsen erityiset tarpeet huomioon ottaen olla välttämätöntä rajata sitä aikaa, jonka lapsi joutuisi olemaan yksin kotona ilman hoitoa ja huolenpitoa. Pieni lapsi on jo ikänsä puolesta erityisen haavoittuvassa asemassa. Lapsella voi olla esimerkiksi jokin lääkitys, josta vanhemman on huolehdittava. Lapsella voi olla myös esimerkiksi vammaisuuteen liittyviä erityistarpeita. Lapsen edun näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista määritellä tilanteita tyhjentävästi. Lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta erityinen tarve ei kuitenkaan tarkoita ainoastaan jotakin lääketieteellisesti määriteltyä tarvetta, vaan myös muut lapsen hyvinvointiin liittyvät tarpeet kuuluvat tuohon kategoriaan. Lapsen edun ensisijaisuus tulee ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa. Lapsen huoltaja on tavallisimmin se henkilö, joka huolehtii lapsen jokapäiväisistä tarpeista ja hoidosta. Lapsesta saattaa kuitenkin käytännössä huolehtia myös joku muu henkilö kuin hänen juridinen huoltajansa, lapsi voi esimerkiksi asua kasvattiperheessä.

Myös aikuinen henkilö voi olla erityisen hoidon tai huolenpidon tarpeessa terveydentilansa tai toimintakykynsä heikentymisen tai vammaisuuden vuoksi. Omaisestaan tai läheisestään huolta pitävä voi toimia omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuna sopimusomaishoitajana, mutta myös läheishoitajana ilman tällaista sopimusta.

Momentin mukaisesta pääsäännöstä olisi kuitenkin mahdollista poiketa, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä välttämättä vaatii, ottaen huomioon työvelvollisen henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy. Muuna siihen rinnastettava syynä voitaisiin pitää esimerkiksi ammatin kautta hankittua erityistä taitoa tai kokemusta. Ehdotettu poikkeusperuste olisi tosiasiallisesti sovellettavissa vain yleisen työvelvollisuuden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuuden sekä väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuden osalta momentissa tarkoitettu kielto antaa työmääräys työssäkäyntialueen ulkopuolelle olisi siten ehdoton.

51 §. *Työmääräyksen antamisen rajoitukset.* Pykälässä säädettäisiin työmääräyksen antamisen rajoituksista. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 98 §:ää. Pykälään kuitenkin

lisättäisiin voimassa olevaan sääntelyyn nähden uudet säännökset tietyissä luottamustehtävissä tai viroissa toimivista henkilöistä ja sen sisältöä ehdotetaan muiltakin osin täsmennettäväksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan työmääräystä ei saisi antaa tasavallan presidentille, valtioneuvoston jäsenelle, kansanedustajalle, ylimmälle laillisuusvalvojalle, tuomarille tai syyttäjälle. Säännös vastaisi osin voimassa olevan lain 98 §:n 2 momenttia, jonka mukaan, jos henkilö on julkisessa virassa tai toimessa taikka tarpeellinen sellaisen julkisen tai yksityisen laitoksen tai yrityksen palveluksessa, jonka toiminnan jatkuminen on poikkeusoloissa välttämätöntä tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi, häntä ei saa määrätä muuhun työhön, ellei erityinen syy sitä vaadi. Ehdotus poikkeaisi mainitusta voimassa olevasta säännöksestä siten, että siinä mainittuja henkilöitä koskeva rajoitus olisi ehdoton. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata ylimpien valtioelinten, ylimpien laillisuusvalvojien sekä oikeuslaitoksen toiminnan riippumattomuutta poikkeusoloissa.

Pykälän *2 momentin 1 kohdan* mukaan työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka jätetään kutsumatta palvelukseen asevelvollisuuslain 89 §:n perusteella. Asevelvollisuuslain 89 §:n perusteella voidaan hakemuksesta jättää tiettyjä henkilöitä kutsumatta palvelukseen, jos palvelukseen kutsuminen saattaisi vaarantaa Puolustusvoimien varustamista tai ylläpitoa, yleistä taloutta tai muita yleisiä etuja. Pelkkä hakemus ei olisi 89 §:n 4 momentin mukaan pätevä syy jäädä pois palveluksesta, joten pelkkä hakemus ei estäisi myöskään työmääräyksen antamista. Kohta siis koskisi vain sellaisia henkilöitä, joille on jo myönnetty asevelvollisuuslain 89 §:ssä tarkoitettu poikkeus palvelukseen määräämisestä.

Momentin *2 kohdan* mukaan työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka olisi Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai poliisin palveluksessa. Puolustusvoimien osalta säännös vastaisi nykytilaa, mutta Rajavartiolaitos ja poliisi olisivat rajoituksena uusia. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen osalta tarkoitettaisiin tässä yhteydessä kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka olisivat niiden palveluksessa palvelussuhteen tyypistä ja oikeusperusteesta riippumatta. Esimerkiksi asevelvollisuuslain nojalla palvelukseen kutsuttuja henkilöitä pidettäisiin siten Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevina.

Momentin *3 kohdan* mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuutta koskevan 44 ja yleistä työvelvollisuutta koskevan 46 §:n mukaista työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka olisi etukäteen varattu väestönsuojelutehtäviin. Kohta ei siten rajoittaisi henkilön määräämistä työvelvolliseksi väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuutta koskevan 45 §:n nojalla, vaan sitä koskisivat ainoastaan muut pykälässä säädetyt rajoitusperusteet.

Momentin *4 kohdan* mukaan työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka muutoin toimii valtioneuvoston asetuksella säädettävässä työssä tai tehtävässä, joka on välttämätöntä tämän lain tarkoituksen kannalta poikkeusoloissa. Kohta vastaisi osin edellä käsiteltyä voimassa olevan lain 98 §:n 2 momenttia, mutta rajoitus olisi jatkossa ehdotuksen mukaan tältäkin osin poikkeukseton. Säännökseen samalla lisättäisiin valtuus säätää kohdassa tarkoitetuista töistä ja tehtävistä valtioneuvoston asetuksella Käytännössä kohta täydentäisi erityisesti ehdotettua 2 kohtaa kuitenkin siten, että ne työt ja tehtävät, joita pidettäisiin kussakin poikkeusoloissa välttämättöminä, määritettäisiin tilannekohtaisesti. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden tarkoituksena olisi rajoittaa työvoimaviranomaisen harkintavaltaa.

Momentin *5 kohdassa* säädettäisiin, että työmääräystä ei saisi antaa henkilölle, joka olisi työn vaatimana aikana sidottu jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan lapsen tai muun henkilön hoitamiseen, jos hoitoa ei voida muuten järjestää. Lapsella on kuitenkin oikeus tulla hoidetuksi ensisijaisesti vanhempansa toimesta. Hoidettavalla muulla henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, jonka toimintakyky olisi niin alentunut sairauden, vamman tai muun syy vuoksi, että hän tarvitsisi jatkuvaa hoitoa ja valvontaa. Siltä osin, kun työvoimaviranomainen arvioisi, ettei kohdan mukainen rajoitusperuste täyttyisi, työmääräyksen antamista työssäkäyntialueen ulkopuolelle voisi kuitenkin rajoittaa edellä 50 §:n 3 momentissa tarkoitettu peruste.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilön olisi työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava luotettava selvitys 2 momentissa tarkoitetusta tehtävään määräämisen rajoittamista koskevasta perusteesta. Luotettavan selvityksen sisältöä ei ehdoteta laissa säädettävän tyhjentävästi, vaan se jäisi viime kädessä työvoimaviranomaisen harkintaan. Käytännössä useimmiten kyse voisi olla esimerkiksi työnantajan antamasta todistuksesta.

52 §. *Työvelvollisuussuhde.* Pykälässä määriteltäisiin työvelvollisuussuhde ja säädettäisiin sen päättymisestä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että henkilö, jonka työvoimaviranomainen määräisi 49 §:ssä säädetyllä tavalla tekemään 44–46 §:ssä tarkoitettua työtä vastiketta vastaan työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena, olisi työvelvollisuussuhteessa. Vaikka työvelvollisuussuhteessa ei siten olisi kyse työ- tai virkasuhteesta, sitä määrittäisi silti keskeisesti työn vastikkeellisuus sekä työnantajan oikeus johtaa ja valvoa työtä.

Pykälän *2 momentti* olisi uusi ja siinä säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta huolehtia siitä, että työvelvollinen on selvillä tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja vastuista. Säännöksellä viitataan paitsi julkiseen hallintotehtävään liittyviin oikeudellisiin vastuisiin ja velvollisuuksiin, mutta sillä olisi merkitystä myös muissa työmääräyksen alaan kuuluvissa tehtävissä. Kyse voisi olla esimerkiksi työvelvollisen oman tai muiden henkilöiden terveyteen tai turvallisuuteen liittyvistä seikoista, muun muassa työturvallisuusohjeista. Työnantajan tulisi siten tehdä työvelvolliselle selkoa kaikista tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisistä velvoitteista ja vastuista.

Työvelvollisuussuhteen alkamis- ja päättymisajankohta määritettäisiin lähtökohtaisesti työmääräyksessä. Pykälän *3 momentti* sisältäisi kuitenkin erityissäännöksen, jonka mukaan työvelvollisuussuhde voisi päättyä myös työmääräyksessä mainittua ajankohtaa aiemmin, jos työvoimaviranomainen työn valmistumisen tai muun syyn johdosta vapauttaa työvelvollisen työmääräyksessä tarkoitetusta työstä. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa työvelvollisuustyö liittyy tiettyyn projektiin, joka valmistuu ennakoitua aiemmin. Momentissa ei säädettäisi tyhjentävästi siitä, milloin työvoimaviranomainen voisi vapauttaa työvelvollisen työmääräyksessä tarkoitetusta työstä, sillä tarkoituksena olisi, että viranomaiselle jäisi tältä osin harkintavaltaa. Vapauttaminen voisi kuitenkin johtua esimerkiksi työn valmistumisesta tai muusta päättymisestä, työvelvollisen terveydentilasta, työmääräyksen antamisessa huomioon otettavien seikkojen tai työmääräyksen antamisen rajoituksien kriteerien täyttymisestä, työvelvollisen siirtämisestä toiseen työvelvollisuustyöhön taikka muuhun työvelvolliseen tai työnantajaan liittyvästä syystä. Työvoimaviranomainen voisi vapauttaa työvelvollisen työmääräyksessä tarkoitetusta työstä myös esimerkiksi silloin, jos työnantaja katsoisi, että työvelvollinen ei pystyisi suoriutumaan hänelle annetusta tehtävästään.

Jos työvelvollisuutta koskeva käyttöönottoasetus kumottaisiin ennen työmääräyksen voimassaolon päättymistä, työvelvollisuussuhteet lakkaisivat asetuksen voimassaolon päättyessä, sillä toimivaltuuden käyttämiselle ei enää olisi perustetta. Tässä tilanteessa työvoimaviranomaisen ei siten tarvitsisi erikseen hallintopäätöksellä vapauttaa kaikkia työvelvollisuussuhteissa olevia henkilöitä.

53 §. *Työvelvollisuussuhteen ehdot.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin työvelvollisuussuhteessa sovellettavien ehtojen määräytyvän työnantajaa työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan sitovan työehtosopimuksen taikka työnantajaa valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) tai kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) mukaan sitovan virkaehtosopimuksen mukaan. Jos soveltuvaa työ- tai virkaehtosopimusta ei olisi, työvelvolliselle olisi maksettava palkka, joka kohtuudella vastaisi hänen suorittavakseen määrättyjä tehtäviä.

Työvelvollisuussuhteessa ei olisi kysymys työ- tai virkasuhteesta, vaan se perustuisi työvoimaviranomaisen määräykseen, eli hallintopäätökseen. Työmääräyksen vuoksi esimerkiksi työsopimusta ei solmittaisi työvelvollisuussuhteen ajaksi eikä työvelvollisuussuhteen ehdoista sovittaisi normaalin sopimusvapauden piirissä. Myöskään esimerkiksi työsopimuslakia tai valtion virkamieslakia ei sovellettaisi sellaisenaan työvelvollisuussuhteeseen. Tämän vuoksi momentissa säädettäisi erikseen työvelvollisuussuhteeseen sovellettavista molempia osapuolia (työnantaja ja työvelvollinen) sitovista ehdoista. Säännöksen tarkoituksena olisi osaltaan saattaa työnantajalla työllistyvät muut henkilöt sekä työvelvollisuussuhteessa työllistyvät työvelvolliset yhdenvertaiseen asemaan keskenään työssä ja työpaikalla sovellettavien ehtojen osalta.

Pykälän *2 momentissa* olisi 1 momenttia täydentävä säännös siitä, että työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä olisi muutoin soveltuvin osin noudatettava vastaavasti, mitä työ- ja virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on säädetty tai sovittu. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi työaikaa, työsuojelua, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevien säännösten soveltamista työvelvollisuussuhteeseen vastaavalla tavalla kuin työ- tai virkasuhteessa. Soveltuvin osin tarkoittaisi tässä yhteydessä esimerkiksi sitä, että työvelvollisuussuhteessa ei voitaisi poiketa työmääräyksen sisällöstä, sillä perusteella mitä muualla laissa on säädetty tai sovittu työ- tai virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä. Työvelvollisuussuhdetta ei voisi esimerkiksi irtisanoa eikä sitä voisi purkaa työ- tai virkasuhdetta koskevan lainsäädännön perusteella. Pykälän 2 momentti mahdollistaisi myös sen, että työvelvollisuussuhteeseen sovellettaisiin esimerkiksi tässä laissa säädettyjä muita lisätoimivaltuuksia, jos nämä olisivat otettu käyttöön. Käytännössä kyse olisi esimerkiksi palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta ehdotetun 41 §:n nojalla.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin työvelvollisen aikaisemman työ- tai virkasuhteen jatkumisesta työvelvollisuussuhteen aikana. Työvelvollisen aikaisempi työ- tai virkasuhde, jossa hän olisi ollut välittömästi ennen työvelvollisuussuhteen alkamista, jatkuisi momentin mukaan keskeytymättä. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että keskeytysaika olisi työhön rinnastettavaa aikaa laskettaessa sellaisia työ- tai virkasuhteen perusteella määräytyviä muita kuin palkkaan ja vuosiloman ansaintaan kohdistuvia etuuksia, joiden saamisen perusteena on työssäoloehto. Tällainen voisi olla esimerkiksi peruspäiväraha. Momentissa käytetty käsite välittömästi ennen työvelvollisuussuhteen alkamista tarkoittaisi, että henkilöllä olisi ollut voimassa oleva työ- tai virkasuhde ennen työvelvollisuussuhteen alkamista ja tämä työ- tai virkasuhde jatkuisi keskeytymättä työvelvollisuussuhteen ajalla. Henkilö voisi esimerkiksi olla lomalla tai lomautettuna ennen työvelvollisuussuhteen alkamista eikä tämä rajoittaisi sitä, että henkilö olisi ollut työ- tai virkasuhteessa välittömästi ennen työvelvollisuussuhteen alkamista.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin työvelvollisen oikeudesta palata ensisijaisesti takaisin aikaisempaan työhönsä, jossa hän on ollut ennen työvelvollisuuden alkamista. Jos aikaisempaa työtä ei olisi mahdollista tarjota, työnantajan tulisi tarjota työvelvolliselle aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen tai palvelussuhteen mukaista työtä. Jos tämäkään ei ole olisi mahdollista työnantajan tulisi tarjota muuta työsopimuksen mukaista työtä. Momentissa tarkoitettu aikaisempi työ, johon työvelvollisella olisi oikeus palata takaisin, tarkoittaisi sitä työ- tai virkasuhdetta, josta työvelvollinen olisi lähtenyt suorittamaan työmääräyksessä tarkoitettua työtä.

54 §. *Työnantajan tietojenantovelvollisuus*. Pykälä korvaisi nykyisen valmiuslain 102 §:n ja vastaisi sitä asiasisällöltään. Pykälässä säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta antaa tietoja työvoimaviranomaisille.

Pykälän *1 momentin* mukaan työnantajan olisi työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava sille työvelvollisuuden toimeenpanemiseksi välttämättömiä tietoja palveluksessaan olevasta työvelvollisuussuhteisesta työvoimasta ja sen käytöstä. Velvollisuus ei koskisi työnantajan muuta henkilöstöä, vaan ainoastaan työvelvollisuussuhteista työvoimaa ja sen käyttöä. Työvoimaviranomaisen tulisi pyynnössään yksilöidä tarkemmin ne tiedot, joita se tarvitsee.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin työnantajan välittömästä ilmoitusvelvollisuudesta työvoimaviranomaiselle työmääräyksen mukaisen työn loppuessa. Momentti koskisi vain tilannetta, jossa työ loppuu ennen työmääräyksessä mainittua työvelvollisuussuhteen päättymispäivää. Työvoimaviranomainen tarvitsisi tiedon työn päättymisestä, jotta se voi päättää työvelvollisuussuhteen 52 §:n 3 momentin mukaisesti.

55 §. *Työvelvollisuusrekisteri*. Pykälässä säädettäisiin työvelvollisuusrekisterin käyttötarkoituksesta, sisällöstä, yhteisrekisterinpitäjyydestä, rekisterinpitäjien tehtävänjaosta, rekisterin tietojen käsittelystä sekä tietojen säilytysajasta. Pykälä vastaisi asiasisällöltään valmiuslain 103 §:ää. Työvelvollisuusrekisteri olisi poikkeusoloissa perustettava henkilörekisteri.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin työvelvollisuusrekisterin perustamisesta poikkeusoloissa työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjaamista varten. Työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi työvelvollisuusrekisterin perustamisesta. Rekisteri perustettaisiin tarpeen mukaan ja vain tarvittavassa laajuudessa, eli rekisterin perustaminen ei seuraisi välttämättä automaattisesti työvelvollisuutta koskevan toimivaltuussäännöksen käyttöönotosta. Perustamisesta päättämiseen kuuluisivat muun muassa rekisterin tarpeen ja laajuuden määrittely. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä KEHA-keskus) vastaisi rekisterin teknisestä perustamisesta ministeriön päätöksen perusteella. Perustamisesta vastaaminen tarkoittaisi sitä, että KEHA-keskus kokoaisi työvelvollisuusrekisteriin tarvittavat henkilötiedot muista rekistereistä työvelvollisuuden toimeenpanoa varten. Perustaminen käsittäisi myös muut tietotekniset toimet, joita rekisterin käyttöönotto, perustaminen, ylläpito ja kehittäminen vaatisivat. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi tarvittaessa tukea rekisterin perustamisessa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin työvelvollisuusrekisterin sisältävän tietoja työvelvollisista ja työnantajista. Rekisteriin tallennettaisiin työvelvollisen tunnistetiedot, joita olisivat ainakin nimi, syntymäaika, henkilötunnus, osoite ja muut yhteystiedot. Lisäksi työvelvollisuusrekisteriin voitaisiin tallentaa tietoja työvelvollisen ammatista, koulutuksesta ja työllisyydestä sekä huoltovelvollisuudesta, työkyvystä ja käytettävyydestä. Työvelvollisuusrekisteriin voitaisiin tallentaa lisäksi tietoja työnantajien nimistä ja tuotanto- tai palvelutoimialoista sekä toimipaikkojen sijainnista.

Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan henkilön työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot saisi tallentaa rekisteriin vain, jos tietojen käsittely olisi välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Työvoimaviranomainen voisi joutua mainitun säännöksen nojalla käsittelemään työvelvollisen terveydentilaa tai mahdollista vammaisuutta koskevia tietoja sen arvioimiseksi, minkälaiseen työhön työvelvollinen voidaan määrätä. Työkykyyn liittyviä, terveydentilaa tai mahdollista vammaisuutta koskevia tietoja saisi ehdotetun säännöksen mukaan tallettaa työvelvollisuusrekisteriin vain, jos tällaisten tietojen käsittely olisi välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi lain 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Näiden tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin terveyttä koskeviin tietoihin rinnastuvien henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi näissä tilanteissa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h alakohta. Mainitun kohdan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen ennalta ehkäisevää tai työterveydenhuoltoa koskevia tarkoituksia varten, työntekijän työkyvyn arvioimiseksi, lääketieteellisiä diagnooseja varten, terveys- tai sosiaalihuollollisen hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi taikka terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallintoa varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai terveydenhuollon ammattilaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja noudattaen 9 artiklan 3 kohdassa esitettyjä edellytyksiä ja suojatoimia. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 3 kohta asettaa tällaisessa tapauksessa käsittelyn edellytykseksi, että henkilötietojen käsittelystä vastaa ammattilainen tai toinen henkilö, jolla on lakisääteinen salassapitovelvollisuus. Käsittelystä vastaisivat viranomaiset, joita sitoisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n perusteella asiakirjasalaisuus ja 23 §:n perusteella vaitiolovelvollisuus.

Työvelvollisuusrekisteriin talletettavat tiedot olisivat ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä. Salassapito koskisi kaikkia momentin perusteella työvelvollisuusrekisteriin tallennettavia tietoja. Perustuslain 12 §:n 2 momentin perusteella viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole rajoitettu lailla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista, mutta sääntelyä ei voida pitää tarpeeksi kattava koskien työvelvollisuusrekisteriin tallennettavia tietoja, minkä vuoksi rekisterin tietojen salassa pidosta tulisi säätää erikseen. Rekisteriin tallennetut tiedot sisältävät esimerkiksi tietoja Suomen puolustuksen toimivuudesta yhteiskunnallisesta näkökulmasta, työvelvollisten sijoittumisesta ympäri Suomea, Suomen turvallisuuden ja puolustuksen kannalta kriittisistä toimipisteistä, työnantajista, tuotantoaloista ja tuotantolaitoksista sekä työvelvollisten ammattitaidoista Suomen infrastruktuurin toimimisen kannalta. Huomioiden salassapidolla suojattavat intressit verrattuna niiden julkisuuteen, olisi rekisterin tietojen salassapito oikeasuhtaista, sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi rekisteri voisi sisältää arkaluonteisia tietoja, joiden suojaaminen salassa pidolla olisi välttämätöntä perustuslain 10 §:n 1 momentin kriteerien täyttymiseksi.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjistä, joita olisivat työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus sekä työvoimaviranomaiset. Momentissa säädettäisiin lisäksi työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjien ja niiden tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta tehtävänjaosta, tietojen luovuttamisesta työvelvollisuusrekisteristä sekä rekisterin tietojen käsittelystä ja rekisteröidyn oikeuksista.

Työvelvollisuusrekisterin tarkoitus ja keinot määriteltäisiin osaltaan lain 55 §:n 1 momentissa, jolloin tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan olisi mahdollista säätää kansallisessa lainsäädännössä rekisterinpitäjistä. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet voidaan määritellä yhteisrekisterinpitäjien keskinäisellä järjestelyllä tai osittain tai kokonaan jäsenvaltion lainsäädännössä.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi työvelvollisuusrekisterin perustamisesta päätöksellään, joka pitäisi sisällään muun muassa rekisterin perustamisen tarpeen ja laajuuden määrittelyn. KEHA-keskus perustaisi rekisterin käytännössä edellä mainitun päätöksen jälkeen, eli tekisi tietopyynnöt tarvittaviin rekistereihin. KEHA-keskus vastaisi myös osaltaan työvelvollisuusrekisterin tarkemman tarkoituksen määrittämisestä yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö ja KEHA-keskus määrittelisivät yhdessä rekisterin rakenteen ja tekniset vaatimukset, mukaan lukien oletusarvoisen tietosuojan kannalta keskeiset elementit. Edellä mainitut tahot yhdessä päättäisivät osaltaan myös rekisterinpitäjälle luonteenomaisten tarkoitusten ja keinojen tarkemmasta määrittämisestä työvelvollisuusrekisterin osalta. Huomioiden lisäksi sen, että työvelvollisuuden täytäntöönpano ja työvoiman ohjaus olisi erittäin vaikeaa toteuttaa ilman molempien osapuolten osallistumista, kummankin osapuolen suorittamat käsittelytoimet olisivat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa. Työvoimaviran-omaisten rooli rekisterinpitäjänä perustuisi niille valmiuslaissa säädettyyn tehtävään, eli työvelvollisuuden toimeenpanoon lain 8 luvun perusteella. Työvoimaviranomaiset vastaisivat työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä ja käyttäisivät työvelvollisuusrekisterin tietoja luvussa säädettävien tehtäviensä hoitamiseen. Lisäksi ne tallentaisivat rekisteriin tietoja valmiuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön, KEHA-keskuksen sekä työvoimaviranomaisten henkilötietojen käsittelyperuste työvelvollisuusrekisterissä olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli henkilötietojen käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi yhteisrekisterinpitäjien välisestä tehtävänjaosta. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olisi ehdotetun 1 momentin mukaisesti rekisterin perustamisesta päättäminen, mikä edellä todetusti pitäisi sisällään muun muassa rekisterin perusta-

misen tarpeen ja laajuuden määrittelyn. KEHA-keskus vastaisi käytännössä rekisterin perustamisesta ja siihen liittyen muista yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä. KEHA-keskus vastaisi rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä rekisteriin liittyvien palvelujen teknisestä toteuttamisesta. Nämä tehtävät sisältäisivät työvelvollisuusrekisterin osalta muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut rekisterinpitäjän velvollisuudet, 25 artiklassa tarkoitetun sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan, 32 artiklassa tarkoitetun käsittelyn turvallisuudesta vastaamisen, 35 artiklassa tarkoitetun tietosuojaa koskevan vaikutusten arvioinnin sekä 36 artiklan ennakkokuulemisen sekä sellaiset yleiset tehtävät, jotka koskevat työvelvollisuusrekisterin tietoturvallisuutta. Työvoimaviranomainen vastaisi työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, kuten työmääräyksen antamisesta ja he käyttäisivät työvelvollisuusrekisterin tietoja sekä tallentaisivat rekisteriin tietoja työvoimaviranomaiselle tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi keräämiään tai tekemiään päätöksiä koskevia tietoja. Työvoimaviranomaisen vastuu rajautuisi kunkin työvoimaviranomaisen osalta siten, että kukin työvoimaviranomainen vastaisi tietojen käsittelystä omien asiakkaiden osalta.

KEHA-keskus vastaisi 3 momentin mukaan myös tietojen luovuttamisesta työvelvollisuusrekisteristä niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja työvelvollisista. Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi rekisteröidyn oikeudesta käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan.

Pykälän *4 momentin* mukaan tiedot tulisi poistaa työvelvollisuusrekisteristä kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun toimivaltuussäännösten soveltaminen on päättynyt. Tietoja saatettaisiin kuitenkin tarvita myöhemmin, ehkä vasta kymmenien vuosien kuluttua, esimerkiksi eläkkeen kertymistä tai työperäisiä sairauksia selvitettäessä. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteristä poistettavat tiedot arkistoitaisiin. Arkistoinnin osalta viitattaisiin arkistolakiin (831/1994) ja sen nojalla annettuihin säädöksiin ja määräyksiin. Normaalioloissa työvelvollisuusrekisteri olisi siis säännöksessä tarkoitetun kuuden kuukauden määräajan jälkeen aina tyhjä.

56 §. *Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttaminen työvelvollisuusrekisteristä*. Pykälässä säädettäisiin viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisesta työvelvollisuusrekisteristä. Pykälä vastaisi pääasiasialliselta sisällöltään voimassa olevan valmiuslain 103 a §:ää.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen oikeudesta saada 55 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja rekisteröidyn lisäksi myös väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä lääkintä- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä, jos tiedot olisivat tarpeen niille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Momentissa mainitut tiedot luovutettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön tai KEHA-keskuksen pyynnöstä. Työvoimaviranomaisille ei olisi tarpeen erikseen säätää tietojensaantioikeutta eri rekistereihin, koska työvoimaviranomaiset olisivat ehdotetun 55 §:n perusteella työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä ja käsittelisivät tällä perusteella omien tehtävien hoitamisessa tarpeellisella tavalla rekisterin tietoja. Kukin työvoimaviranomainen käsittelisi omien asiakkaidensa tietoja ja muun muassa tallentaisi rekisteriin työvelvolliselta saatua tietoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä olisi 55 §:n 1 momentin mukaan päättää työvelvollisuusrekisterin perustamisesta. Työvelvollisuusrekisteriin liittyvien tehtävien lisäksi ministeriölle kuuluisi lain 9 §:ssä tarkoitetut varautumisen ohjaamiseen ja valvontaa liittyvät tehtävät hallinnonalallaan. KEHA-keskuksen tehtävänä olisi 55 §:n 1 momentin mukaan perustaa työvelvollisuusrekisteri. Kuten edellä on todettu, perustamiseen kuuluisi muun muassa rekisteriin tarvittavien tietojen kokoaminen muista rekistereistä työvelvollisuuden toimeenpanoa varten. Työvoimaviranomainen puolestaan vastaisi työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, kuten työmääräyksen antamisesta.

Työvoimaviranomaiset käyttäisivät työvelvollisuusrekisterin tietoja ja tallentaisivat rekisteriin tietoja. Käytännössä KEHA-keskus siis keräisi muilta viranomaisilta tiedot työvelvollisuusrekisteriin. Työvoimaviranomaisilla olisi pääsy rekisteriin kerättyihin muilta viranomaisilta saatuihin salassa pidettäviin tietoihin, mutta ne eivät niitä lähtökohtaisesti suoraan pyytäisi tai vastaanottaisi muista rekistereistä. Työvoimaviranomaiset tallentaisivat rekisteriin tietoa vain siltä osin kuin tieto olisi työvoimaviranomaisen hallussa. Tällaista olisi esimerkiksi tieto työvelvolliseksi määräämisestä taikka henkilön kanssa asioidessa annettu tai henkilön työvelvolliseksi ilmoittautumisen yhteydessä antama tieto, jolla olisi vaikutusta työvelvollisuuden toimeenpanossa. Työvoimaviranomaisen tietojen käsittelemistä rajoittaisi momentissa oleva viittaus valmiuslain 55 §:n 2 momenttiin, jossa säädettäisiin työvelvollisuusrekisteriin tallennettavista tiedoista.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei lähtökohtaisesti olisi tarvetta käsitellä työvelvollisuusrekisteriin tallennettuja tietoja. Tällainen tarve voisi kuitenkin poikkeuksellisesti syntyä esimerkiksi sitä kautta, että työvelvollinen osoittaisi työ- ja elinkeinoministeriölle pyynnön saada itseään koskevia rekisteriin tallennettuja tietoja.

Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen erityisten henkilötietojen, kuten työkykyyn liittyvien terveydentilaa tai vammaisuutta koskevien tietojen käsittelyperusteena olisi työvoimaviran-omaisten osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h alakohta, jonka mukaan käsittely on tarpeen ennalta ehkäisevää tai työterveydenhuoltoa koskevia tarkoituksia varten, työntekijän työkyvyn arvioimiseksi, lääketieteellisiä diagnooseja varten, terveys- tai sosiaalihuollollisen hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi taikka terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallintoa varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai terveydenhuollon ammattilaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus ja työvoimaviranomaiset käsittelisivät erityisiä henkilötietoja rekisterinpitäjän rooliin liittyvien valmiuslaissa yhteiskunnan keskeisten toimintojen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi poikkeusoloissa säädettyjen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, joten käsittelyperuste olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta: Käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Alakohdissa edellytettyjen oikeasuhtaisuutta, henkilötietojen suojaa ja rekisteröityjen perusoikeuksien ja etujen suojaa koskevien vaatimusten katsotaan täyttyvän. Oikeasuhtaisuutta toteutettaisiin osaltaan viittauksella 55 §:n 2 momenttiin, jossa tietosisällöt luetellaan. Kaikki tiedonsaantiin oikeutetut olisivat viranomaisia, joita koskevat muun muassa julkisuuslain 6 luvussa säädetyt salassapitovelvoitteet sekä virkavastuu.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön, KEHA-keskuksen ja työvoimaviranomaisen oikeudesta saada muilta viranomaisilta tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai maan talouselämän jatkuvuuden turvaamiselle, jos tiedot ovat välttämättömiä työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta. Kaikilla ehdotuksen mukaan tiedonsaantiin oikeutetuilla viranomaisilla olisi valmiuslaissa säädettyjä tehtäviä, jotka liittyvät työvelvollisuuden tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen. Tiedot tulisi luovuttaa tiedonsaantiin oikeutetun viranomaisen pyynnöstä.

Pykälän *3 momentin* mukaan työvelvollisuusrekisteristä voitaisiin sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa 44 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Lupa- ja valvontavirastolle siltä osin kuin tiedot ovat välttämättömiä 44 §:ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen työvelvollisuuden suunnittelua ja toimeenpanoa varten. Työvelvollisuusrekisteristä luovutettujen tietojen käyttöä säännellään tietosuojalaissa ja mahdollisissa tietojen saajia koskevissa erityissäännöksissä.

KEHA-keskus vastaisi 55 §:n 3 momentin mukaan tietojen luovuttamisesta työvelvollisuusrekisteristä niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja työvelvollisista.

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden tukeminen

Luvussa säädettäisiin Suomen sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen välittömästi kytkeytyvistä toimivaltuuksista. Luku vastaisi keskeiseltä sisällöltään voimassa olevan valmiuslain sotilaallista puolustusvalmiutta koskevaa 16 lukua. Luvun toimivaltuuksia olisi mahdollista ottaa käyttöön vain sotilaallisissa poikkeusoloissa, eli 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Lukuun ehdotetuissa poikkeusolojen lisätoimivaltuuksissa olisi asiallisesti kyse palvelujen suorittamisvelvollisuudesta, liikkumis- ja oleskelurajoituksista sekä niin sanotuista otto-oikeuksista. Kyse olisi siten samankaltaisista toimivaltuuksista kuin ehdotetussa 10 ja 11 luvussa. Ehdotetun 10 ja 11 luvun toimivaltuuksien tarkoituksena olisi kuitenkin ensisijaisesti turvata siviiliyhteiskunnan ja siviiliviranomaisten toimintaa ja näin hallita kriisin vaikutuksia yhteiskuntaan. Sotilaallista puolustusvalmiutta koskevan luvun toimivaltuuksien tarkoituksena olisi sen sijaan turvata välittömästi Suomen sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamista ja ylläpitämistä. Toimivaltuudet liittyisivät näin läheisesti ehdotettuun 1 §:n viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan valmiuslain yhtenä tarkoituksena on tukea valmiutta torjua valtakunnan alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia. Toimivaltuuksien erilaisen käyttötarkoituksen ja sotilaallisten poikkeusolojen erityislaatuisen luonteen takia välittömästi Suomen sotilaalliseen puolustamiseen liittyvät toimivaltuudet ehdotetaan siksi edelleen keskitettäväksi laissa omaan lukuunsa. Ehdotetun 10 ja 11 luvun toimivaltuudet eroaisivat toisistaan myös 23 luvussa säädettävien toimenpiteitä koskevien korvausperusteiden osalta.

Suomen sotilaallisesta maanpuolustuksesta vastaa Puolustusvoimat. Rajavartiolaitos lisäksi rajavartiolain 3 §:n 3 momentin mukaisesti osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Keskeisenä muutoksena voimassa olevaan lakiin verrattuna ehdotetussa sotilaallista puolustusvalmiutta koskevassa luvussa huomioitaisiin myös Rajavartiolaitoksen rooli osana puolustusvalmiuden kohottamista ja ylläpitämistä. Voimassa olevan lain 16 luvun säännökset koskevat vain Puolustusvoimia. Rajavartiolaitoksen roolia Suomen sotilaallisen maanpuolustuksen järjestämisessä käsitellään tarkemmin esityksen jaksossa 2.3.14.

Sotilaallisia poikkeusoloja pidetään yleensä poikkeusolojen tyyppitapauksena ja ne voisivat vaatia valtiovallalta erityisen poikkeuksellisia toimenpiteitä. Sotilaallisen kriisin luonteeseen liittyy jo lähtökohtaisesti erittäin poikkeuksellisia resurssitarpeita, jotka voisivat kriisin pitkittyessä myös lisääntyä muun muassa kaluston tuhoutumisen takia. Erityisesti Puolustusvoimien sodan ajan joukkojen määrä on niin suuri, että kaikkea niiden tarvitsemaa materiaalia ei ole tosiasiallisesti mahdollista hankkia ja varastoida normaalioloissa, minkä lisäksi myös joukkojen tarvitsemien palvelujen määrä voi kasvaa merkittävästi. Lähtökohtaisesti voidaan myös olettaa poikkeusoloissa joukkojen tarvitseman materiaalin ja palvelujen kaupallisen saatavuuden heikentyvän. Tosiasiallisesti Suomen puolustuskykyä ei siten voida kokonaisuudessaan varmistaa vain Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varautumisen ja ennakkohankintojen kautta. Materiaalisten tarpeiden lisäksi sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaaminen voi myös edellyttää poikkeuksellisen voimakasta ja laaja-alaista puuttumista ihmisten liikkumiseen ja oleskeluun sotatoimialueilla ja muilla sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamisen ja ylläpitämisen kannalta keskeisillä alueilla. Ehdotettuja lisätoimivaltuuksia voidaan siksi pitää välttämättömänä osana lainsäädännöllistä sotilaalliseen kriisiin varautumista.

Luvussa säädetyt otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus olisivat aina tarkoitettu viimesijaiseksi toimenpiteeksi suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin. Lähtökohtaisesti myös sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen tarvittava kalusto, muut tavarat, alueet ja huoneistot sekä palvelut tulisi siten poikkeusoloissakin ensisijaisesti pyrkiä ostamaan, vuokraamaan tai hankkimaan muiden vapaaehtoisuuteen perustuvien järjestelyjen kautta.

57 §. *Ajoneuvojen, alusten, ja ilma-alusten luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvo, alus tai ilma-alus Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan. Toimivaltuus olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 112 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisi päätöksellään velvoittaa ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan ajoneuvonsa, aluksensa tai ilma-aluksensa hallintaansa. Päätöksen Puolustusvoimien hallintaan siirtymisestä tekisi Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitoksen hallintaan siirtämisestä Rajavartiolaitos. Kyse olisi hallintolaissa tarkoitetusta hallintopäätöksestä.

Ajoneuvon käsite olisi pykälässä laaja ja kattaisi ajoneuvolain määritelmää vastaavalla tavalla kaikenlaiset maalla kulkemaan tarkoitetut laitteet, jotka eivät kulje kiskoilla. Kyse ei siten olisi vain esimerkiksi moottoriajoneuvoista. Ajoneuvon käyttöoikeuden luovuttaminen eroaisi 59 ja 70 §:ssä tarkoitetusta kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta siten, että kuljetuksia ei suorittaisi kuljetuspalveluja tarjoava yritys, vaan ajoneuvoa käyttäisi toimivaltuuden mukaisesti Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virkamies.

Tyypillisesti kyse olisi moottorikäyttöisestä tai hinattavasta ajoneuvosta, mutta toimivaltuutta ei siis olisi rajattu vain niihin. Moottorikäyttöisten ajoneuvojen luovutusvelvollisuus kohdistuisi ensi sijassa kuorma-autoihin, traktoreihin, maastohenkilöautoihin, moottorikelkkoihin ja joissakin tapauksissa työkoneisiin. Hinattavia ajoneuvoja olisivat puolestaan muun muassa erilaiset perävaunut.

Aluksella tarkoitettaisiin säännöksessä lähtökohtaisesti samaa kuin aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 2 §:n 14 kohdassa. Säännöksen mukaan aluksella tarkoitetaan veteen tukeutuvaa ja vesillä liikkumiseen tarkoitettua kulkuvälinettä tai laitetta. Ilma-aluksen käsite vastaisi puolestaan ilmailulain 2 §:n 6 kohdan mukaista määritelmää, jonka mukaan ilma-aluksella tarkoitetaan laitetta, jota kannattavat ilmakehässä muut ilman reaktiot kuin ilman reaktiot maan tai veden pintaa vastaan. Pykälässä tarkoitettu ajoneuvo, alus tai ilma-alus voisi olla myös miehittämätön. Luovutusvelvollisuus kohdistuisi pääasiassa erilaisiin pika- ja yhteysveneisiin sekä kuljetusaluksiin eli ensi sijassa suhteellisen pieniin aluksiin. Lisäksi kyseeseen voisivat tulla rekisteröidyt moottoriveneet.

Ilma-alusten osalta Puolustusvoimien tarve kohdistuu yhteyslentueiden konekalustoon, johon kuuluu pieniä yksi- ja kaksimoottorisia lentokoneita ja kevyitä helikoptereita. Rajavartiolaitoksen osalta tarve kohdistuu Vartiolentolaivueen kaluston täydentämiseen, johon kuuluu helikoptereita ja lentokoneita. Miehittämättömien ilma-alusten tarve kohdistuu ensisijaisesti eri kokoisiin laitteisiin, joiden pääasiallinen käyttötarkoitus on kuvaaminen tai materiaalin kuljetus.

Ehdotettua toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa sekä miehitettyihin että miehittämättömiin ajoneuvoihin, aluksiin ja ilma-aluksiin. Siltä osin, kun toimenpide kohdistettaisiin miehittämättömään kulkuneuvoon, luovutusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös sen käyttämiseksi välttämätön ohjauslaitteisto.

Pykälän *2 momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettu velvoite voitaisiin alusten osalta kohdistaa myös siihen, joka käyttää tosiasiallista määräämisvaltaa aluksen liikennöintiin liittyvissä kysymyksissä. Tällaisena tosiasiallista määräämisvaltaa käyttävänä tahona tarkoitettaisiin laivanisäntää. Säännöksen muotoilu perustuisi väylämaksulain (1122/2005) määritelmään siitä, kenen vastuulla väylämaksun maksaminen on. Alusrekisteriin merkityllä aluksen omistajalla ei välttämättä ole tosiasiallista määräämisvaltaa aluksen liikennöinnissä. Aluksen luovutusvelvollisuus kohdistuisi vain Suomen alusrekisteriin merkittyyn alukseen.

58 §. *Tavaroiden luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käyttöön sellaisia tavaroita, jotka ovat välttämättömiä joukkojen majoittumisen, linnoittamisen, energiahuollon tai varustamisen kannalta välttämättömiä tavaroita taikka muita vastaavia puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä tavaroita. Tällaisia tavaroita olisivat esimerkiksi erilaiset työkalut, pienkoneet, tietotekniset laitteet sekä ryhmitettävien joukkojen majoittautumisessa tarpeelliset irtaimet esineet. Lisäksi sellaisessa puolustusvalmiuden kohottamista edellyttävässä tilanteessa, jossa joudutaan kutsumaan palvelukseen suuria määriä reserviläisiä, Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella saattaa tulla tarve saada käyttöön erilaisia energiansaannin turvaamisessa välttämättömiä tavaroita. Toimivaltuus kattaisi myös voimassa olevan lain 45 §:ssä säädetyn puuta ja turvetta koskevan otto-oikeuden Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeiden osalta.

Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 110 §:ää ja se olisi mahdollista ottaa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

59 §. *Palvelujen suorittamisvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin yhteisöihin sekä elinkeinonharjoittajiin kohdistuvasta velvollisuudesta suorittaa Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle kuljetus-, muonitus-, majoitus-, korjaus-, huolto-, rakentamis- tai lääkintäpalveluita, tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyviä palveluita ja muita puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 111 §:ää ja se olisi mahdollista ottaa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Lähtökohtaisesti Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos tukeutuvat toiminnassaan olemassa oleviin huoltojärjestelmiinsä ja niin sanottu kenttähuoltojärjestelmä perustetaan vasta, kun normaali järjestelmä ei enää kykene huoltamaan joukkoja. Säännöksessä tarkoitettuina palveluina tulisivat kyseeseen esimerkiksi perustettujen ja ryhmitettyjen joukkojen ruokahuoltoon ja majoittumiseen liittyvät erilaiset palvelut. Lisäksi erilaisten ajoneuvojen ja muiden laitteiden korjaus- ja huoltopalvelut olisivat säännöksessä tarkoitettuja palveluita. Rakentamispalveluja tarvittaisiin lähinnä linnoittamiseen ja joukkojen ryhmittämistä palveleviin tarkoituksiin. Useassa tapauksessa riittää, että Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos pystyisivät rakennuttamaan tarvitsemansa rakenteen tai muun kohteen ilman, että kaikkia siinä tarvittavia voimavaroja, kuten esimerkiksi maansiirtokoneita, olisi otettava Puolustusvoimien haltuun.

Kuljetuspalvelujen suoritusvelvollisuudella varmistettaisiin henkilö- ja materiaalikuljetusten toteuttaminen Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeisiin. Kuljetustarpeet voivat muodostua hyvin suuriksi lyhyen ajan sisään, jolloin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käytettävissä oleva kuljetuskapasiteetti ei olisi riittävä välttämättömien kuljetusten toteuttamiseen. Lääkintäpalvelut toteutetaan poikkeusoloissa ensisijaisesti Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, muiden viranomaisten sekä Suomen liittolaisten kyvykkyyksillä. Myös lääkintäpalvelujen tarve voi muodostua laajamittaiseksi, jolloin lääkintäpalvelujen kapasiteettia olisi välttämätöntä laajentaa velvoittamalla yksityisiä terveydenhuollon ja lääkintäpalveluiden tarjoajia toteuttamaan lääkintäpalveluja Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle. Tietotekniikan ja tietojärjestelmien merkitys maanpuolustukselle on kasvanut järjestelmien digitalisoitumisen ja teknisen kehityksen myötä. Tietoteknisiin järjestelmiin liittyvien välttämättömien käyttö-, tuki-, ylläpito- ja kehityspalvelujen saatavuus Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle varmistettaisiin palvelujen suoritusvelvollisuudella.

Säännöksessä tarkoitettu suoritusvelvollisuus ei kohdistuisi yksittäisiin kansalaisiin työ- tai muun palvelusvelvollisuuden muodossa vaan ainoastaan yhteisöihin ja elinkeinonharjoittajiin. Yleisestä työvelvollisuudesta säädettäisiin ehdotetussa 8 luvussa. Lisäksi puolustustilan vallitessa sotilasviranomaisella on puolustustilalain 26 §:n perusteella toimivalta muun ohella määrätä sellaisella alueella, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka

niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin, yritys, laitos sekä ammatin- ja elinkeinonharjoittaja suorittamaan palveluja alueen puolustukseen käytettäville joukoille.

60 §. *Ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin yhteisöihin sekä yksityisiin henkilöihin kohdistuvasta velvollisuudesta luovuttaa Puolustusvoimille ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeus. Ehdotettu toimivaltuus vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 60 ja 63 §:n säännöksiä. Pykälää olisi mahdollista soveltaa 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tietojärjestelmän käsite olisi pykälässä ohjelmistoa laajempi ja tarkoittaisi tiedoista, niiden käsittelyyn käytettävistä ohjelmistoista ja laitteistoista sekä tietojen käsittelysäännöistä koostuvaa järjestelmää.

Ohjelmiston tai tietojärjestelmän luovutusvelvollisuus perustuisi välttämättömään puolustuskykyyn liittyvään tarpeeseen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 tarkoitetuissa sotilaallisissa poikkeusoloissa. Sotilaallisissa poikkeusoloissa voi ilmetä välttämätön tarve saada sellaisen ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeus, jolla kyetään turvaamaan esimerkiksi sotilaallisen johtamisjärjestelmän toimintakyky. Esimerkiksi kyberpuolustuksen näkökulmasta toimivaltuus mahdollistaisi reserviläisten, järjestöjen ja yhteisöjen kehittämien tietojärjestelmien ja ohjelmistojen käytön Suomen sotilaallisessa puolustuksessa. Pykälässä säädetty toimivaltuus olisi Puolustusvoimille kriittinen lisäresurssi Puolustusvoimien teknisen johtamiskyvyn ylläpitämiseksi ja sillä olisi erityistä merkitystä tärkeimpien kumppaneiden tukemisessa, osana kriittistä infrastruktuuria.

Ehdotetun toimivaltuuden erona edellisessä pykälässä tarkoitettuun palvelujen suorittamisvelvollisuuteen olisi se, että palvelujen suorittamisvelvollisuudessa viranomainen voi vaatia palveluntuottajaa tuottamaan tiettyä palvelua vaatimusten mukaisesti tuottajan resursseilla. Ohjelmiston tai tietojärjestelmän luovutusvelvollisudella tarkoitettaisiin puolestaan ohjelmiston tai tietojärjestelmän hallinnan siirtoa Puolustusvoimille, jolloin Puolustusvoimat vastaisi ohjelmiston tai tietojärjestelmän ylläpidosta ja käytöstä omalla henkilöstöllään. Toimivaltuutta olisi ehdotuksen mukaan mahdollista soveltaa sekä yhteisöjen että luonnollisten henkilöiden hallinnassa oleviin tietojärjestelmiin ja ohjelmistoihin.

61 §. *Maa- ja vesialueen sekä huoneiston luovutusvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin kiinteistöjen, muiden maa- ja vesialueiden sekä huoneistojen luovutusvelvollisuudesta sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi ja ylläpitämiseksi. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 113 §:ää. Huoneistolla tarkoitettaisiin pykälässä rakennusta tai sen osaa.

Pykälän *1 momentin* nojalla Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisi velvoittaa kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, muu maa- tai vesialue taikka huoneisto hallintaansa. Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen vakavissa kansainvälisissä kriisitilanteissa liittyy usein se, miten Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sodan ajan joukkojen perustamista ja perustettujen joukkojen ryhmittämistä niille suunnitelluille toiminta-alueille toteutetaan. Lisäksi jo ennen joukkojen perustamista saattaa tulla tarve hajauttaa erilaista materiaalia Puolustusvoimien varikoilta ja varastoista. Alueita voitaisiin lisäksi tarvita esimerkiksi lentokenttien varajärjestelyihin, uusiin teihin, siltoihin tai varasatamiin. Alueita saatettaisiin myös käyttää joukkojen harjoituksiin tilanteessa, jossa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen normaaliolojen harjoitusalueet eivät olisi riittäviä.

Rajavartiolaitoksen joukkojen sijoittamisen osalta on huomioitava myös rajaturvallisuus-, meripelastus- sekä ympäristövahinkojen torjuntatehtävien tarpeet samanaikaisesti sotilaallisten tarpeiden kanssa sekä alueissa ja tiloissa tapahtuvat muutostarpeet rajajoukkojen vaihtaessa tehtävästä toiseen tai siirtyessä Rajavartiolaitoksesta Puolustusvoimiin ja takaisin.

Pykälän 1 momentti sisältäisi myös toimivaltuuden soveltamista koskevan rajoituksen, jonka mukaan vakituisessa asumiskäytössä olevan huoneiston hallinta olisi luovutettava vain erittäin painavien sotilaallisten syiden sitä edellyttäessä. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 113 §:n 2 momenttia. Erittäin painavana sotilaallisena syynä voitaisiin pitää esimerkiksi laajan asejärjestelmän toiminnan edellyttämää ryhmitystä tai muuta vastaavaa seikka, joka ei mahdollista harkinnanvaraa ryhmittämisessä. Vaikka erittäin painavien sotilaallisten syiden käsillä olon arvioisi viime kädessä sotilasviranomainen, säännöksellä painotettaisiin vakituisessa asumiskäytössä oleviin tiloihin puuttumisen viimesijaisuutta. Lähtökohtana tulisi siten olla pyrkimys kohdistaa toimenpiteet ensisijaisesti muihin kuin vakituisessa asumiskäytössä oleviin huoneistoihin.

Pykälän *2 momentin* mukaan Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella olisi oikeus 1 momentissa mainituilla kiinteistöillä ja muilla alueilla ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin teiden rakentamiseksi, muuttamiseksi tai katkaisemiseksi sekä varastotilojen, linnoituskohteiden, rautateiden ja muiden väylien sekä muiden puolustuslaitteiden rakentamiseksi ja valmiuden ylläpitämiseksi. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 113 §:n 3 momenttia. Valmiuden kohottaminen ja ylläpitäminen voi vaatia alueella olevan infrastruktuurin ja liikkumiseen käytettävien alueiden muutoksia. Tiestön osalta ehdotettu sääntely mahdollistaisi muun muassa sen, että Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisivat tarvittaessa asentaa hallintaan otetulle alueelle puolustusvalmisteluiden kannalta välttämättömiä liikenteenohjauslaitteita. Myös alueella olevia teitä voitaisiin muuttaa tai ne voitaisiin tilapäisesti sulkea Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen toimenpitein. Väylällä tarkoitettaisiin säännöksessä sellaista liikennettä varten rakennettua väylää, rakentamatonta reittiä tai liikennepalveluiden tuottama yhteyttä, joka on liikennejärjestelmään kuuluvan liikenneverkon osa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi maanteiden tiealueet ja teihin kuuluvat alueet, rakenteet, rakennelmat ja laitteet. Niitä olisivat myös vesistöjen kulkuväylät sekä rautatiet ja rautatiealueet.

62 §. *Liikkumis- ja oleskelurajoitukset*. Pykälässä säädettäisiin sotilaallisten syiden vuoksi tai sivullisten suojaamiseksi annettavista liikkumis- ja oleskelurajoituksista. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 115 §:ää ja se olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien alue- tai paikallishallintoviranomainen voi kieltää asiattomilta Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkumisen tai rajoittaa sitä, jos sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta välttämättä sitä vaatii. Saman pykälän 2 momentin mukaan harjoituksen johtaja voi määrätä 1 momentissa tarkoitetun kiellon tai rajoituksen Puolustusvoimien käytössä tilapäisesti harjoituksen järjestämistä varten olevalla alueella tai kohteessa, jota käytetään materiaalin säilytykseen, joukkojen ryhmitykseen tai jolla tapahtuva toiminta voi aiheuttaa vaaraa ulkopuolisille.

Rajavartiolain 71 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää Rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa tai aluetta koskeva liikkumisrajoitus tai kielto, jos se on välttämätöntä henkilöiden vaaroilta suojaamiseksi tai Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Sotilaallisen harjoitusalueen tai rajaturvallisuuteen liittyen harjoitusalueen osaa taikka Rajavartiolaitoksen 39 §:n 3 momentin nojalla käyttöönsä ottamaa kiinteistöä koskevan tilapäisen liikkumisrajoituksen tai kiellon voi harjoituksen tai kiinteistön käyttöönoton ajaksi määrätä vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoinen rajavartiomies.

Sotilaallisissa poikkeusoloissa Suomen sotilaallista valmiutta kohotettaessa ja ylläpidettäessä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen alueiden tarve sekä tarve valvoa liikkumista ja oleskelua niiden toiminta-alueilla kasvaa merkittävästi. Tarpeeseen on mahdollista osin vastata ottamalla alueita Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan ehdotetun 61 §:n mukaisesti, jolloin edellä mainittuja normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyviä liikkumisen ja oleskelun rajoittamista koskevia säännöksiä voidaan soveltaa myös hallintaan otetuilla alueilla. Kaikkien

sellaisten alueiden hallintaan ottaminen, joilla liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen on tarpeen, ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tai 31 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltua.

Esimerkkinä toimivaltuuden soveltamistilanteesta voidaan mainita puolustusvalmiuden kohottamisen myötä perustettavat lentotukikohdat, siviilikäytössä olevat viestikeskukset sekä liikenteen kannalta merkittävät kohteet. Niiden tärkeimmät alueet voitaisiin tarvittaessa ottaa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan ehdotetun 61 §:n nojalla, mutta tämän alueen välittömässä läheisyydessä on tarpeen rajoittaa ainoastaan liikkumista, eikä alueita ole tarkoituksenmukaista ottaa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan. Tämä korostuu erityisesti tilapäisten lentotukikohtien kohdalla. Käytännössä suojattavan kohteen välittömässä läheisyydessä olevalle alueelle voitaisiin päästää siellä asuvat henkilöt, mutta kieltää muilta siellä liikkuminen. Ehdotetun pykälän nojalla annettava liikkumisrajoitus puuttuisi perusoikeuksiin vähemmän kuin alueiden ottaminen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen haltuun ehdotetun 61 §:n nojalla ja liikkumisrajoituksen tai kiellon määrääminen vasta tämän jälkeen. Myös yhteiskunnan muiden toimintojen ylläpitämiseksi olisi tarpeen, että alueella toimivat yritykset voisivat liikkumisrajoituksista huolimatta mahdollisuuksien mukaan jatkaa toimintojaan eikä alueen asukkaita tarvitsisi sotilaallista puolustusvalmiutta kohotettaessa evakuoida.

Aluevalvontalain 16 §:n nojalla voidaan asettaa liikkumisrajoituksia tietyin edellytyksin suoja-alueilla. Suoja-alueella tarkoitetaan lainkohdan mukaan rajoiltaan tarkkaan määriteltyjä Suomen aluevesien osia. Suoja-alue ei saa olla laajempi kuin valtakunnan turvaamisen järjestämisen vuoksi on välttämättä tarpeen. Aluevalvontalain 26 §:n nojalla voidaan keskeyttää vesiliikenne tilapäisesti. Aluevalvontalaissa tarkoitettu tilapäinen keskeyttäminen ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista pidempiaikaisissa poikkeusoloissa. Esimerkiksi laskettaessa merimiinoitteita olisi tarpeen määrätä myös laajoille merialueille liikkumisrajoituksia.

Pykälän *2 momentti* olisi uusi ja siinä säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen rajoitusten valvonnasta. Ehdotuksen mukaan Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos vastaisivat kumpikin osaltaan rajoitusten valvonnasta.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

Luvussa säädettäisiin liikkumisen ja oleskelun rajoittamisesta, väestön evakuoinnista sekä säilöönottoajan pidentämisestä poikkeusoloissa. Luvun toimivaltuuksilla voitaisiin poikkeusoloissa tilapäisesti merkittävällä tavalla puuttua erityisesti perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Luvun toimivaltuuksilla voisi lisäksi olla vaikutusta ainakin perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi välttämättömistä liikkumisen ja oleskelun rajoituksista säädettäisiin erikseen ehdotetussa 62 §:ssä.

Ihmisten oikeutta liikkua tai oleskella tietyillä alueilla voidaan jo normaalioloissa rajoittaa edellä jaksossa 2.3 kuvatuilla tavoilla. Normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät liikkumisvapauteen kohdistuvat toimivaltuudet ovat kuitenkin tyypillisesti sekä ajalliselta että alueelliselta soveltamisalaltaan tarkasti rajattuja ja ne soveltuvat siksi lähinnä paikallisiin ja ajallisesti hyvin rajattuihin häiriötilanteisiin. Normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuksien nojalla ei sen sijaan ole tosiasiallisesti mahdollista tehokkaasti hallita laajamittaisempia väestön turvallisuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai rajaturvallisuutta uhkaavia tilanteita.

Valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot voivat olla alueelliselta laajuudeltaan, ajalliselta kestoltaan ja vaikutuksiltaan huomattavasti laajamittaisempia kuin eriasteiset normaaliolojen häiriötilanteet ja niiden hallinta voi siksi edellyttää viranomaisilta huomattavastikin laajamittaisempia ja syvemmin perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä. Luvussa säädettävien toimivaltuuksien soveltamistarve voi liittyä moniin eri poikkeusoloskenaarioihin. Tyyppiesimerkkinä toimivaltuuksien käyttötilanteesta voidaan pitää suuronnettomuutta, jonka takia tietyllä alueella oleskelu

ei ole enää turvallista ja sitä on siksi välttämätöntä rajoittaa. Toimivaltuuksia voitaisiin myös tarvita esimerkiksi silloin kun väestö kokonaisuudessaan tulisi siirtää sota-alueelta pois. Yhtenä valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan suojata väestöä poikkeusoloissa, minkä lisäksi sotilaallisten poikkeusolojen osalta valtion velvollisuus suojata väestöä vaaroilta perustuu myös Geneven yleissopimuksen määräyksiin. Välttämätön tarve rajoittaa ihmisten liikkumista ja oleskelua voi väestön suojaamisen lisäksi liittyä myös esimerkiksi tiettyjen viranomaistoimintojen turvaamiseen ja tämän kautta poikkeusolojen ja niiden vaikutusten tehokkaaseen hallintaan. Esimerkiksi poikkeuksellisen laajamittainen ja väkivaltainen mellakointi voisi johtaa tilanteeseen, jota ei olisi enää mahdollista tehokkaasti hallita ehdotettua lievemmin keinoin. Vuonna 2020 liikkumisrajoituksen asettaminen katsottiin välttämättömäksi myös vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyys kytkeytyykin monelta osin jo toteutuneen olosuhteen hallinnan lisäksi myös tarpeeseen estää tilanteen paheneminen entisestään. Valtiolla on velvollisuus huolehtia väestön turvallisuudesta ja yhteiskuntajärjestyksestä kaikissa olosuhteissa.

Ehdotettujen pykälien sanamuoto ilmentäisi vaatimusta siitä, että liikkumisvapauden rajoittamisen voimakkuuden (kategorinen kielto tai vähäisempi rajoitus, sen alueellinen laajuus ja sen ajallinen kesto) tulee asettua oikeasuhtaisesti käsillä oleviin poikkeusolojen olosuhteisiin sekä niihin perusteisiin, joiden vuoksi liikkumisvapautta rajoitetaan. Soveltamistilanteessa käyttöönotettava rajoitus tulisi siten sovittaa sillä torjuttavaan uhkaan siten, ettei rajoituksella puututa kenenkään oikeuksiin enempää, laajemmin tai aiheuttamalla suurempaa haittaa kuin tilanteen hallintaan saattamiseksi on välttämätöntä. Säännösehdotuksissa tarkoitetut rajoitukset voisivat olla myös esimerkiksi tiettyyn vuorokauden aikaan sidottuja ajallisia liikkumisrajoituksia, jos laajemmat rajoitukset eivät olisi välttämättömiä tai oikeasuhtaisia. Kussakin soveltamistilanteessa tulisi siten arvioida, onko kategorinen liikkumisen ja oleskelun kielto tietyllä alueella välttämätön vai riittääkö uhan torjumiseksi lievempi rajoitus.

Pykälien mahdollistamaa asetuksenantovaltuutta käytettäessä tulisi ottaa lisäksi tilanteen mahdollistamalla tavalla asianmukaisesti huomioon liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvien vapauksien suojaaminen ja liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, PeVM 11/2020 vp).

63 §. *Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi*. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella annettavista tilapäisistä liikkumis- ja oleskelurajoituksista ihmisten henkeä ja terveyttä uhkavan vakavan vaaran torjumiseksi. Pykälä vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain 118 §:ää, mutta sääntelyä täsmennettäisiin siten, että rajoitukset voisivat koskea myös tietylle paikkakunnalle tai sen osaan pääsyä tai sieltä poistumista. Pykälää voitaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti soveltaa kaikissa poikkeusoloissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan asetuksella voitaisiin kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se olisi välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Säännöksessä tarkoitettu kielto tai rajoitus voitaisiin asettaa perusoikeusvaikutusten takia enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Ehdotettu enimmäismääräaika vastaisi voimassa olevan lain 118 §:ssä säädettyä. Toimivaltuuden soveltamista olisi mahdollista jatkaa pidempäänkin, jos sen soveltamisen edellytykset edelleen täyttyisivät.

Valtioneuvoston asetuksella tulisi myös säätää, miltä osin liikkuminen ja oleskelu olisi mahdollisesti sallittua. Rajoitusten ulottuvuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa jokaisen oikeus palata asuinpaikkaansa sekä oikeus käyttää liikkumisvapauttaan välttämättömän työn ja elinkeinon harjoittamiseksi tai lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi. Mahdollisuus rajata toimivaltuuden soveltamisen ulkopuolelle esimerkiksi tiettyyn tarkoitukseen tapahtuva liikkuminen tai oleskelu riippuisi kuitenkin tilannekohtaisista olosuhteista.

Pykälän mukaisia liikkumis- ja oleskelurajoituksia voisi olla olisi tarpeen asettaa esimerkiksi vakavissa onnettomuuksissa tai vakavissa infrastruktuurin tuhoissa. Esimerkiksi epävakaa rakennettu ympäristö voi aiheuttaa vakavan sortumaonnettomuuksien vaaran ja onnettomuus tai muu tuho teollisuusrakennuksissa vaarallisista kemiallisista aineista johtuvan vaaran. Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tilanteessa kyse voisi olla myös kohteista tai alueista, joissa on tai epäillään olevan esimerkiksi räjähtämättömiä ammuksia tai muita räjähteitä. Konfliktialueilla tällaisia ovat tyypillisesti olleet esimerkiksi miinoitetut alueet. Vakavasta hengen ja terveyden vaarasta saattaa olla kyse myös esimerkiksi ydinvoimalalaitoksen onnettomuudessa. Laitospaikoilla tapahtuvilla vakavilla onnettomuuksilla voi olla sääolosuhteitten mukaan laaja-alaisia suojelutoimia vaativia säteilyvaikutuksia myös muualla Suomessa. Pykälän soveltaminen voisi nykytilaa vastaavasti tulla kyseeseen myös muun muassa väestön suojaamiseksi ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavalta tartuntataudilta taikka tällaisen taudin leviämisen estämiseksi.

Pykälän *2 momentin* mukaan pykälässä tarkoitettujen liikkumis- ja oleskelurajoitusten noudattamista valvoisi poliisi. Sääntely vastaisi koronapandemian aikana poliisille osoitettua tehtävää valvoa voimassa olevan 118 §:n väestön suojaamiseksi käyttöotetun liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Valvontatehtävän osoittaminen poliisille on perusteltua, koska liikkumis- ja oleskelurajoitusten noudattamisen valvonta edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä.

64 §. *Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi*. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella annettavista tilapäisistä liikkumis- ja oleskelurajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Pykälä vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain 122 c §:ää (706/2022). Toimivaltuus olisi kuitenkin käytettävissä 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen lisäksi myös 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Lisäksi rajoitusta täsmennettäisiin siten, että rajoitukset voisivat koskea myös tietylle paikkakunnalle tai sen osaan pääsyä tai sieltä poistumista. Toimivaltuuden nojalla ei voitaisi asettaa myöskään kategorista oleskelukieltoa. Nykytilaa vastaavasti pykälässä tarkoitettu rajoitus voisi olla myös esimerkiksi tiettyyn vuorokauden aikaan sidottu ajallinen liikkumisrajoitus. Säännöksessä tarkoitettu liikkumis- tai oleskelurajoitus voitaisiin asettaa enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan.

Sääntelyn tarkoituksena on vastata erityisesti hybridiuhkiin, joihin liittyy pyrkimys aiheuttaa yhteiskunnallista epävakautta ja heikentää viranomaisten toimintakykyä tai väestön kriisinkestokykyä. Rajoituksen tarkoituksena olisi sen mahdollisessa soveltamistilanteessa suojata rajoituksen kohteena olevalla alueella yhteiskuntarauhaa sekä suojata siellä olevia henkilöitä väkivallalta tai oikeudenloukkauksilta. Toimivaltuuden tarkoituksena olisi myös osaltaan varmistaa valtioneuvoston edellytykset suojata yhteiskuntarauhaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vakavissa ja laajamittaisissa häiriötilanteissa.

Säännöksessä tarkoitetun yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan voisi poikkeusoloissa aiheuttaa monen tekijän kokonaisuus. Alkusysäyksenä väkivaltaisille mellakoille voisi olla esimerkiksi yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikos, kuten terrori-isku tai muu törkeä rikos, laajamittainen maahantulo tai muu yhteiskuntajärjestystä mahdollisesti horjuttava ennakoimaton tapahtuma. Tilanne saattaa kehittyessään johtaa laajamittaisiin ja hallitsemattomiin levottomuuksiin. Liikehdintään voisi osallistua myös henkilöitä tai ryhmiä, joiden tavoitteena on muuttaa rauhanomainen mielenosoitus väkivaltaiseksi mellakaksi.

Myös mahdolliset poikkeusoloissa tapahtuvat rajoitukset, säännöstelyt ja yleinen niukkuus saattavat voimistaa levottomuutta, joka voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, joiden hallitsemiseen liikkumis- ja oleskelurajoitukset voisivat olla välttämättömiä.

Ehdotettu toimivaltuus vastaisi asiallisesti pääosin lakiehdotuksen 63 §:ää. Koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät uhat ovat kuitenkin tyypillisesti ajallisesti rajatumpia, toimivaltuus olisi mahdollista ottaa käyttöön enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan.

Ehdotettu pykälä mahdollistaisi liikkumisen tai oleskelun rajoittamisen tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa. Säännös olisi siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin väestön suojaamista koskeva vastaava 63 §, joka mahdollistaisi liikkumis- ja oleskelurajoituksen asettamisen myös paikkakuntaa suuremmalla alueella. Pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa olisi kyse lähinnä paikallisesti ilmenevästä joukkoliikehdinnästä aiheutuvista uhkista, joiden ei ehdotetussa voitaisi katsoa laajamittaisinakaan edellyttävän liikkumis- ja oleskelurajoituksen ulottamista tiettyä paikkakuntaa laajemmalle alueelle. Suuremmalla paikkakunnalla kysymykseen voisi tulla liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen lähinnä tietyssä kaupunginosassa. Edellytyksenä kuitenkin olisi, etteivät viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ole tilanteen hallitsemiseksi riittäviä. Säännös ei toisaalta estäisi asettamasta liikkumis- ja oleskelurajoitusta samanaikaisesti useammalle paikkakunnalle tai tietyn paikkakunnan useampaan osaan, jos sitä voitaisiin pitää tilanteen vakavuus ja kokonaisarvio huomioon ottaen välttämättömänä.

Pykälän *2 momentin* mukaan pykälässä tarkoitettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia valvoisi poliisi. Liikkumis- ja oleskelurajoitusten noudattamisen valvonta edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Ehdotetun toimivaltuuden tarkoitusta keskeisesti määrittävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu lisäksi poliisin perustehtäviin.

65 §. *Liikkumis- ja oleskelurajoitukset rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi*. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella annettavista tilapäisistä liikkumis- ja oleskelurajoituksista rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylläpitämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on Rajavartiolaitoksen lakisääteinen tehtävä kaikissa turvallisuustilanteissa.

Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena olisi varmistaa, että rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta tärkeillä alueilla ei liiku tai oleskele rajaturvallisuuden ylläpitämiselle haittaa aiheuttavia henkilöitä. Säännös mahdollistaisi sekä liikkumiseen ja oleskeluun kohdistuvien erilaisten rajoitusten että täyskieltojen asettamisen. Oleskelun kieltäminen tietyllä alueella kokonaan voisi olla välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi esimerkiksi laajan laittoman maahantulon tilanteessa. Alueen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi ja laittoman maahantulon järjestäjien toiminnan estämiseksi voi olla tällöin välttämätöntä, että alueella ei lainkaan oleskele ulkopuolisia henkilöitä.

Toimivaltuus olisi käytettävissä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja sitä voitaisiin soveltaa vain siltä osin kuin se on välttämätöntä rajaturvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Säännöksessä tarkoitetut liikkumis- tai oleskelurajoitukset voitaisiin asettaa enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan.

Rajavartiolain 4 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien kannalta perusteltua sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeellä. Toimivaltuus olisi tämän vuoksi sovellettavissa valtakunnanrajan läheisyydessä, rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä ja Suomen aluevesiin kuuluvalla merialueella. Valtakunnanrajalla tarkoitetaan Suomen valtion rajoja toisen valtion kanssa eli sekä Schengen-alueen ulkorajoja että sisärajoja. Soveltamisalueeseen kuuluisivat myös sellaiset vakituisten ra-

janylityspaikkojen ulkopuoliset alueet, joiden kautta Suomeen saapuminen on yksittäistapauksessa sallittu rajavartiolain 13 §:ssä tarkoitetulla rajanylityslupamenettelyllä. Merialueella tarkoitetaan myös siihen kuuluvaa saaristoa ja meren rannikkoa.

Rajavartiolaitos toimii harvaan asutuilla alueilla, joilla muut toimivaltaiset viranomaiset eivät säännöllisesti ole läsnä. Rajavartiolaitos voi käyttää toimintansa tukena myös esimerkiksi asevelvollisuuslain perustella Rajavartiolaitokseen palvelukseen määrättyjä asevelvollisia. Pykälä täydentäisi 64 §:ssä säädettyjä liikkumis- ja oleskelurajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi siltä osin kuin kyse on Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamisesta.

Toimivaltuuden tarve liittyy erityisesti hybridiuhkiin vastaamiseen. Niihin liittyy tyypillisesti pyrkimys aiheuttaa yhteiskunnallista epävakautta ja heikentää viranomaisten toimintakykyä tai väestön kriisinkestokykyä. Toimivaltuuden tarkoituksena olisi suojata myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen keskeisesti liittyvää Suomen alueellista koskemattomuutta sekä varmistaa liittolaisten sujuva ja turvallinen valtakunnanrajan ylittäminen sekä turvallinen toiminta valtakunnanrajan läheisyydessä, rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä ja merialueella. Säännöksessä tarkoitetun rajaturvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan voi poikkeusoloissa aiheuttaa monen tekijän kokonaisuus. Kyse voi olla esimerkiksi laajamittaisesta tai välineellistetystä maahantulosta, johon voi liittyä vieraan valtion vaikuttamispyrkimyksiä. Hybridivaikuttamisen laaja-alaisin keinoin edellä kuvattua kehitystä voidaan pyrkiä myös eskaloimaan. Rajaturvallisuuden ylläpito voi vaarantua vakavasti jo ennen kuin sillä suojeltavat edut vaarantuvat.

Pykälän *2 momentin* mukaan Rajavartiolaitos valvoisi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi asetettujen liikkumis- ja oleskelurajoitusten noudattamista. Toimivaltuuden tarkoitusta keskeisesti määrittävä rajaturvallisuuden ylläpitäminen kuuluu Rajavartiolaitoksen perustehtäviin.

66 §. *Tieliikenteen rajoittaminen*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin tieliikenteen rajoittamisesta poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi. Ehdotettu toimivaltuus olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan Väylävirasto voisi poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi rajoittaa muuta moottoriajoneuvoliikennettä tai kieltää sen kokonaan määräajaksi sen määräämillä teillä tai alueilla kuljetuksesta vastaavan viranomaisen pyynnöstä. Asiallisesti pykälässä olisi kyse liikkumisen rajoittamisesta. Koska pykälän nojalla asetettava rajoitus tai kielto koskisi kuitenkin vain moottoriajoneuvoliikennettä tietyillä teillä tai alueilla, pykälän nojalla asetettava rajoitus tai kielto olisi ulottuvuudeltaan suppeampi kuin 63–65 §:n nojalla asetettava rajoitus tai kielto.

Ehdotetun toimivaltuuden tarkoituksena olisi turvata esimerkiksi Puolustusvoimien kuljetuksia sotatilassa. Suojattavia kuljetuksia voisivat olla esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetukset sekä kuljetukset pimeillä ajoneuvoilla, jolloin toimivaltuuden soveltamisen välttämättömyys kytkeytyisi sekä itse kuljetuksen että muiden tienkäyttäjien suojaamiseen. Puolustusvoimilla ei ole itsellään toimivaltaa liikenteen rajoittamiseen tai kieltämiseen lukuun ottamatta sotilasalueita. Toimivaltuudella voitaisiin Puolustusvoimien kuljetusten lisäksi turvata myös muiden viranomaisten välttämättömiä kuljetuksia, evakuointikuljetuksia sekä yhteiskunnan välttämättömien toimintojen kannalta tärkeä materiaalin kuljetuksia.

Teillä tai alueella tarkoitettaisiin pykälässä maanteitä, kunnan omistamia tiealueita sekä yksityisteitä ja niihin liittyviä alueita eli koko käytettävissä olevaa tieverkkoa. Kiellolla tarkoitettaisiin säännöksessä ehdotonta kieltoa liikkua moottoriajoneuvolla kiellon piirissä olevilla teillä, kun taas rajoitus voisi tarkoittaa rajatumpaa, esimerkiksi vain tietyn tyyppisiä ajoneuvoja tai tiettyjä vuorokaudenaikoja koskevia rajoituksia.

Pykälässä tarkoitetun kiellon tai rajoituksen asettaisi Väylävirasto kuljetuksesta vastaavan viranomaisen pyynnöstä. Rajoitusta pyytävän viranomaisen tulisi pyynnössään perustella tarve toimenpiteelle sekä kertoa, millä alueella kieltoa tai rajoitusta tarvitaan ja millä aikavälillä. Lain 29–31 §:ssä säädetyt lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevat yleiset periaatteet mm. soveltamisen välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta tulisi huomioida päätöstä tehtäessä. Rajoitus tai kielto tulisi siten rajata sekä alueelliselta että ajalliselta ulottuvuudeltaan vain välttämättömään. Poliisi valvoisi ehdotuksen mukaan 1 momentin nojalla asetetun rajoituksen tai kiellon noudattamista.

Momentin mukaan liikennöintirajoitus tai -kielto ei saisi estää ketään kulkemasta vakituiselle asunnolleen. Säännös ei välttämättä estäisi rajoituksen tai kiellon soveltamista myös vakituiselle asunnolle tapahtuvaan liikkumiseen, jos asunnolle olisi käytettävissä vaihtoehtoinen kohtuudella käytettävissä oleva reitti.

Pykälän *2 momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettuja tieliikenteen rajoituksia valvoisi poliisi.

Itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on toimivalta koskien teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä, paikallisen meriliikenteen väyliä. Ahvenanmaalla kyseisistä asioista vastaa maakuntahallituksen infrastruktuuriosasto (infrastrukturavdelning) sekä Fordonsmyndigheten. Poikkeusoloissa säännöksessä tarkoitettu toimivalta on osoitettu Väylävirastolle. Ahvenanmaalla poliisi valvoo rajoitusten ja kieltojen noudattamista.

67 §. *Säilössäpitoajan pidentäminen*. Pykälä olisi uusi. Pykälä sisältäisi toimivaltuuden jatkaa poliisilain 2 luvun 9 tai 10 §:n nojalla kiinni otetun henkilön säilössä pitämistä, jos henkilön uhkausten tai aiemman käyttäytymisen taikka hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella on todennäköistä, että henkilö aiheuttaisi välitöntä vakavaa vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka syyllistyisi rikoslain 17 luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Toimivaltuutta ei voitaisi soveltaa alle 18-vuotiaaseen henkilöön. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Ehdotuksen tarkoituksena on vastata mahdollisiin hybridiuhkiin, joihin saattaa liittyä pyrkimys aiheuttaa joukkoliikehdinnän keinoin aiheuttaa vaaraa ja häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle sekä tätä kautta heikentää yhteiskunnallista vakautta ja viranomaisten toimintakykyä. Suurten väkijoukkojen liikehdintään voi osallistua myös henkilöitä ja ryhmiä, joiden tavoitteena on muuttaa tilanne väkivaltaiseksi mellakaksi. Laajamittainen väkivaltainen liikehdintä voisi vaikeuttaa myös poliisin mahdollisuutta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poikkeuksellisen laajamittaisessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta vakavasti uhkaavassa tilanteessa normaaliolojen lainsäädännön mukaiset säilöönottoajat voivat osoittautua riittämättömiksi tilanteen hallinnan kannalta, jolloin säilöönottoaikaa olisi välttämätöntä voida rajatusti pidentää.

Ehdotetun toimivaltuuden tarkoituksena on saada yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantava tilanne hallintaan ja rauhoitettua. Poliisilain 2 luvun 9 ja 10 §:ssä säädettyjä kiinniottoaikoja ei ole pidetty edellä tarkoitettuja tilanteita ajatellen riittävänä, koska vapauduttuaan 12 tai 24 tunnin kuluessa, henkilö voisi palata kokoontumispaikalle tai jollekin uudelle paikkakunnalle pyrkimyksenä aloittaa uusi väkivaltainen mellakka. Sääntelyllä pyritään siihen, että poliisilla olisi edellytykset saada tilanne hallintaan. Toimivaltuutta soveltamalla voitaisiin mahdollisesti välttyä myös asettamasta 64 §:ssä säädettyjä laajempia liikkumis- ja oleskelurajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Poliisin toimet voisivat ehdotetun säännöksen perusteella kohdistua lähinnä henkilöihin, jotka pyrkivät eskaloimaan ja ohjaamaan tilannetta väkivaltaiseksi mellakaksi siten, että henkilön voitaisiin säännöksessä tarkoitetuin todennäköisin perustein katsoa aiheuttavan välitöntä vakavaa vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai syyllistyvän rikoslain 17

luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Kaikkien kiinniotettujen henkilöiden osalta ei välttämättä olisi syytä kuitenkaan epäillä rikosta.

Säilöönottoa voitaisiin jatkaa vain päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä (esim. yleisjohtaja). Päätöstasolla varmistettaisiin, että jokaisen kiinnioton jatkaminen on suhteutettu käsillä olevaan poikkeusolotilanteeseen, ja että kaikki kiinniotettuja henkilöitä kohdellaan mahdollisimman tasapuolisesti. Ehdotetussa säilöönottoajan pidentämistä koskevassa päätöksessä olisi kyse poliisin operatiivisesta toimenpiteestä eikä siten valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Jos poliisimiehen epäillään kuitenkin menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen virkatehtäviensä suorittamisen, menettely voidaan saattaa tutkittavaksi tekemällä hallintokantelu.

Säilöönottoa voitaisiin jatkaa korkeintaan kolme vuorokautta, kuitenkin enintään siihen saakka kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi ja tilanteen hallintaan saattamiseksi. Erityisesti samanaikaisesti useassa paikassa tai eri paikkakunnilla tapahtuva laajamittainen väkivaltainen liikehdintä ja pidempään kestävät levottomuudet voivat aiheuttaa tilanteen, jonka hallitsemiseen poliisin normaaliolojen toimivaltuudet ovat riittämättömät. Toimivaltuutta ei siten voitaisi soveltaa esimerkiksi sellaisissa rauhanomaisissa kokoontumisissa, jotka nauttivat kokoontumisvapauden suojaa.

68 §. *Väestön siirtymisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin väestön siirtymisvelvollisuudesta. Ehdotettu velvollisuus vastaisi voimassa olevan valmiuslain 121 §:ää. Tietyn alueen väestön tai sen osan olisi siirryttävä muualle, jos se olisi välttämätöntä väestön turvallisuuden kannalta. Väestön siirtoa koskeva toimivaltuuden ehdotetaan olevan käytettävissä voimassa olevan valmiuslain 121 §:n mukaisesti vain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälän taustalla ovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteet. Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 58 artiklassa säädetään varotoimenpiteistä aseellisen toiminnan vaikutusten vähentämiseksi. Suomi on velvollinen ryhtymään ennakollisiin varotoimenpiteisiin suojellakseen siviiliväestöä ja -omaisuutta, muun muassa evakuoimalla väestöä sotilaskohteiden läheisyydestä. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteet toisaalta myös rajoittavat valtioiden oikeutta siirtää väestöä pakolla paikasta toiseen. Väestön siirrot tulee tehdä tavalla, joka kunnioittaa humanitaarisen oikeuden muita väestönsiirtoa koskevia velvoitteita.

Ehdotettu toimivaltuus voisi tulla sovellettavaksi itsenäisesti, mutta sitä voitaisiin myös tarvittaessa täydentää edellä 63 §:ssä säädetyllä liikkumis- ja oleskelurajoituksella tai kiellolla. Väestön siirtymistä koskevan määräyksen noudattamisen laiminlyöntiä ei esitetä ehdotuksessa rangaistavaksi, eikä poliisi lähtökohtaisesti valvoisi sen täytäntöönpanoa. Tosiasiallisesti väestön siirtymisvelvollisuus olisi siten jossain määrin lievempi toimenpide kuin ehdotetun 63 §:n mukainen poliisin valvoma ja rangaistusvastuun piiriin kuuluva oleskelukielto tai -rajoitus. Lähtökohtaisesti väestön siirtymisvelvollisuutta koskeva toimivaltuus voitaisiin ottaa käyttöön jo jossain määrin ennakollisesti esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen uhkan tilanteessa ja sitä olisi mahdollista tarvittaessa tehostaa samalle alueelle tai osaan siitä asetetulla liikkumis- ja oleskelukiellolla.

Väestön siirtojen päätöksenteosta ja alueellisesta toimeenpanosta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin. Pykälän 1 momentin perusteella valtioneuvosto voisi säätää siitä, millä alueilla ja mitä osaa väestöstä koskien evakuointeja tehtäisiin. Voimassa olevan lain mukaan sisäministeriö vastaa siirtymisen yleisjohdosta. Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan sisäministeriön pelastusviranomainen vastaisi siirtymisen valtakunnallisesta yleisjohdosta. Pelastusviranomaiset vastaisivat siirtymisen alueellisesta johtamisesta sekä toimeenpanosta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Tämä käsittäisi eri viranomaisten toiminnan valtakunnallisen tason yhteensovittamisen sekä oikeuden määrätä siirtymisen ajallisesta kohdentumisesta sekä siirret-

tävän väestön sijoituspaikasta, jos tilanteen hallitseminen ja siirtymisen toteuttaminen ei muutoin olisi mahdollista. Alueellisesta toimeenpanosta ei ole voimassa olevassa valmiuslaissa säännöstä.

Itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnalla on toimivalta koskien väestönsuojelua, mutta päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Valmiuslaissa tarkoitettu väestön evakuointi on väestönsuojelua. Sisäministeriön pelastusviranomainen vastaisi siirtymisen valtakunnallisesta yleisjohdosta. Valtakunnassa pelastusviranomaiset vastaisivat siirtymisen alueellisesta johtamisesta sekä toimeenpanosta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Vastuu väestön siirtymisen alueellisesta johtamisesta ja toimeenpanosta olisi Ahvenanmaalla kunnilla.

69 §. *Siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuus*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin 68 §:n mukaisesti siirtyneen taikka 63 tai 65 §:n mukaisen oleskelukiellon piiriin kuuluvan henkilön ilmoitusvelvollisuudesta. Ehdotetun ilmoitusmenettelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että tilanteessa, jossa väestöä laajamittaisesti ja nopeasti siirtyy eri paikkakunnille, kunnilla ja hyvinvointialueilla olisi käytettävissään mahdollisimman ajankohtainen tieto niiden alueelle mahdollisesti pidemmäksi aikaa asettuvien henkilöiden määrästä ja palvelujen tarpeesta. Pykälän tarkoituksena olisi siten turvata julkisen vallan tilannekuvaa siitä, missä väestö tosiasiallisesti esimerkiksi laajassa evakuointitilanteessa oleskelee, ja näin mahdollisuutta ohjata resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Poikkeusoloissa tarvittava väestön siirtäminen perustuisi käytännössä mahdollisimman pitkälle hyödynnettävään väestön omatoimiseen siirtymiseen. Siltä osin kuin siirtymisvelvoitteen piiriin kuuluvilla henkilöillä ei olisi mahdollisuutta omatoimiseen siirtymiseen, tulisi pelastusviranomaisten huolehtia väestön siirtämisestä tarvittavilta osin. Tämä väestön siirtäminen toteutettaisiin käytännössä vaiheittain siten, että ensi vaiheessa väestöä ohjattaisiin evakuointikeskuksiin tai vastaavaan tilapäiseen majoitukseen muille paikkakunnille. Tässä vaiheessa siirretyillä henkilöillä olisi oikeus kaikkein välttämättömimpiin palveluihin eli hätämajoitukseen ja ravinnosta huolehtimiseen, joista säädettäisiin siirtyneen väestön kiireellisten ja välttämättömien palvelujen järjestämistä koskevassa pykälässä. Sen lisäksi hyvinvointialueille kuuluisi jo ensi vaiheessa järjestää alueellaan oleskeleville kiireellinen sosiaali- ja terveydenhuolto. Siirretyillä henkilöillä olisi myös oikeus siirtyä muualle ja asettua asumaan esimerkiksi toisen kunnan alueelle oman valintansa perusteella.

Poikkeusoloissa osa väestöstä todennäköisesti siirtyisi omatoimisesti asumaan tai oleskelemaan toiselle alueelle jo ennen väestön siirtämistä taikka liikkumis- tai oleskelukiellon asettamista. Myös näiden henkilöiden katsottaisiin säännöksessä tarkoitetulla tavalla siirtyneen, jos heidän vakituinen asuinpaikkansa sijaitsisi alueella, jolta väestö on määrätty siirrettäväksi tai jolle he eivät 63 tai 65 §:n mukaisen kiellon vuoksi voisi palata, ja he asettuisivat oleskelemaan toisen kunnan alueelle. Myös omatoimisesti siirtyneiden henkilöiden olisi siten tehtävä pykälässä säädettävä ilmoitus kunnalle.

Ilmoitusvelvollisuus olisi tarkoitettu asuinpaikan vakiintumisen jälkeen sovellettavaksi erilliseksi menettelyksi, joka ei vielä vaikuttaisi siirretyn henkilön kotikunnan määräytymiseen. Henkilön oman valinnan jälkeen tekemä ilmoitus vastaisi käytännössä pitkälti kotikuntalain mukaista velvollisuutta tilapäisen asuinpaikan ilmoittamiseen.

Jos siirrettyjen henkilöiden paluu varsinaiseen kotikuntaansa ei olisi mahdollista kohtuullisessa ajassa, tulisivat kotikuntalain säännökset noudatettaviksi. Tämä merkitsisi sitä, että siirtyneiden henkilöiden tulisi tehdä pysyvää muuttoa koskeva muuttoilmoitus. Kun henkilön kotikunta tällöin muuttuisi, ei valmiuslaissa säädettyjä palvelujen järjestämisvastuuta koskevia erityissäännöksiä enää sovellettaisi.

Ehdotettavan säännöksen mukainen ilmoitusvelvollisuus olisi erityisesti siirtyneiden henkilöiden oman edun mukaista eikä ilmoituksen laiminlyönti aiheuttaisi seuraamuksia tai vaikutusta kunnan palvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Siirtyneen henkilön ei tarvitsisi käytännössä tehdä pykälässä ehdotettavaa ilmoitusta myöskään siinä tilanteessa, että hän voisi tehdä suoraan kotikuntalain mukaisen muuttoilmoituksen.

Ilmoitusmenettely ei ehdotuksen mukaan koskisi niitä henkilöitä, joiden siirtymisessä on otettava huomioon viranomaisen arvioon perustuvat henkilön tarvitsemat määrätyllä alueella järjestettävät erityispalvelut. Tällaisia henkilöitä olisivat esimerkiksi hoitolaitoksiin pitkäaikaisesti sijoitetut henkilöt, jotka käytännössä siirtyisivät hoitolaitoksen mukana sellaiselle alueelle, joka perustuisi pelastusviranomaisten harkintaan ja päätöksentekoon. Ilmoitusmenettely ei myöskään koskisi niitä henkilöitä, jotka ovat asuneet kotona, mutta tarvitsevat käytännössä ympärivuorokautisia palveluja kotona asumisen tueksi. Myös näiden henkilöiden siirtämisen yhteydessä olisi sijoituspaikkaa harkittaessa otettava huomioon se, että kunnan alueella on saatavissa riittävästi henkilön tarvitsemia kotona asumisen mahdollistavia erityispalveluja. Edellä mainittujen henkilöryhmien osalta ilmoitusmenettelylle ei olisi tarvetta, koska henkilön uusi sijoituspaikka perustuisi erityiseen viranomaisharkintaan eikä henkilöillä olisi käytännössä mahdollisuutta hakeutua asumaan muualle kuin viranomaisen päättämään sijoituspaikkaan. Viranomaisilla tulisi olla käytettävissään riittävät tiedot näiden henkilöryhmien palvelutarpeesta valitessaan sopivaa sijoituspaikkaa. Hoivakotien, lastensuojelulaitosten ja muiden hoitolaitosten siirrot tulisi suunnitella yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa tai hyvinvointialueiden yhteistyömekanismin puitteissa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin ilmoituksen tietosisällöstä. Ilmoituksesta tulisi vähintään käydä ilmi henkilön yksilöintitietoina nimi sekä henkilötunnus tai syntymäaika. Ilmoituksen sisällön kannalta muista henkilön yksilöimiseksi ja palvelutarpeiden arvioimiseksi välttämättömistä tiedoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Momentin mukaan kunnan tulisi toimittaa sille ilmoitettujen henkilöiden yksilöintiä koskevat tiedot, käytännössä lähtökohtaisesti siis nimi ja henkilötunnus, Digi- ja väestötietovirastolle, jotta sillä olisi myös poikkeusolojen aikana mahdollisimman kattavat ja ajantasaiset väestötietojärjestelmän tiedot. Digi- ja väestötietovirasto voisi myös omalta osaltaan edistää ja valvoa kotikuntalain säännösten noudattamista siinä tilanteessa, että väestön siirtyminen muodostuisi pitkäaikaiseksi tai käytännössä pysyväksi tilanteeksi. Ilmoitetuilla henkilöillä tarkoitettaisiin kaikkia niitä henkilöitä, joita koskien ilmoitus on tehty, eli sekä ilmoittajaa itseään että hänen huollossaan olevia henkilöitä, joiden puolesta ilmoitus on tehty.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin siitä, miten kunta toimittaa tiedot Digi- ja väestötietovirastolle. Käytännössä esimerkiksi evakuointikeskuksissa voitaisiin kerätä jo ensimmäisessä vaiheessa tietoja siirretyistä henkilöistä ja heidän palvelujen tarpeestaan sen selvittämiseksi, minkä kunnan alueelle heidät olisi tarkoituksenmukaisinta siirtää. Tämän tyyppinen henkilöiden tilanteen selvittäminen ja tietojen kerääminen ei vielä lähtökohtaisesti tarkoittaisi pykälässä säädettävää henkilön omaa ilmoitusta, vaan ilmoitus edellyttäisi siirrettyjen henkilöiden omaa tahdonilmaisua pysyvämmästä asuinpaikasta ja ilmoitus tehtäisiin kyseiselle kunnalle. Tavoitteena tulisi olla, että väestön siirtämisen jälkeen henkilöt antaisivat ainoastaan yhden ilmoituksen, minkä jälkeen mahdollisten myöhempien asuinpaikan muutosten ilmoittaminen perustuisi kotikuntalain säännöksiin.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

Lukuun ehdotetaan pääosin keskitettäväksi niin sanottuja otto-oikeuksia ja palvelujen suorittamisvelvollisuutta koskevat poikkeusolojen lisätoimivaltuudet. Välittömästi sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen lain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kytkeytyvistä vastaavista Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista säädettäisiin ehdotetussa 9 luvussa.

Luvun lisätoimivaltuuksien tarkoituksena on varmistaa viranomaisten välttämättömät aineelliset resurssit ja toimintaedellytykset poikkeusoloissa. Toimivaltuuksissa olisi kyse esimerkiksi yksityisen velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvoja tai muita tavaroita taikka rakennuksia tai kiinteistöjä viranomaisten käyttöön tai hallintaan sekä velvollisuudesta suorittaa erinäisiä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä palveluja viranomaisille.

Luvun säännösten soveltaminen olisi aina viimesijaista suhteessa viranomaisten jo normaalioloissa harjoittamaan materiaaliseen varautumiseen sekä vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin yritysten ja elinkeinonharjoittajien kanssa. Esimerkiksi poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien kuljetusten järjestämisestä tulisi siten ensisijaisesti pyrkiä myös poikkeusoloissa sopimaan alan palveluntarjoajien kanssa. Samoin viranomaisten poikkeusoloissa tarvitsema kalusto olisi ensisijaisesti pyrittävä ostamaan tai vuokraamaan vapaaehtoisuuteen perustuen tilanteessa, jossa sen oma kalusto ei enää riitä. Koska vapaaehtoisuuteen perustuvat järjestelyt eivät kuitenkaan välttämättä ole poikkeusoloissa tosiasiallisesti mahdollisia tai niillä ei voida tehokkaasti ja riittävällä tavalla turvata viranomaisten toimintaa, tulee viranomaisilla viimesijaisesti olla mahdollisuus turvata välttämättömät resurssinsa myös pakottavin keinoin.

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ajallisesti ja vaikutuksiltaan rajatummista poikkeusoloista viranomaisten tulisi pystyä selviytymään varautumisen ja vapaaehtoisten järjestelyjen kautta. Luvun toimivaltuuksia voidaan kuitenkin pitää välttämättöminä erityisesti pitkittyneiden ja useisiin yhteiskunnan sektoreihin samanaikaisesti vaikuttavien poikkeusolojen varalta. Laajamittaiset ja pitkittyneet poikkeusolot voivat johtaa siihen, että viranomaisten käytössä olevaa materiaalia esimerkiksi tuhoutuu tai tiettyihin resursseihin kohdistuu samanaikaisesti niin laajoja ja poikkeuksellisia tarpeita, ettei niitä ole tosiasiallisesti mahdollista täyttää muilla keinoilla. Myös esimerkiksi äkillinen suuronnettomuus voisi johtaa nopeallakin aikavälillä tilanteeseen, jossa väestön toimeentuloa ei ole mahdollista tosiasiallisesti turvata muuten kuin lukuun ehdotettujen toimivaltuuksien avulla. Luvun toimivaltuuksilla olisi mahdollista viimesijaisesti muun muassa järjestää väestön välttämätöntä tilapäismajoitusta sekä turvata viranomaisten toimintaedellytyksiä ja muuta poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä toimintaa.

Luvun toimivaltuuksia sovellettaessa tulisi aina ottaa huomioon poikkeusolojen olosuhteet ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen liittyvät tarpeet kokonaisuudessaan. Toimivaltuuksia sovellettaessa tulisi siten varmistaa, ettei niillä vaaranneta muita poikkeusolojen hallinnan kannalta keskeisiä viranomaistoimintoja tai huoltovarmuutta. Toimenpiteitä tulisi lähtökohtaisesti välttää esimerkiksi kohdistamasta muiden viranomaisten käyttöön tarvittavaan välttämättömään kalustoon. Eri viranomaisten tarpeita olisi tarvittaessa mahdollista priorisoida ehdotetun 25 §:n nojalla. Toimivaltuuksia sovellettaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon 29-31 §:ssä säädetyt yleiset lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevat periaatteet.

Palvelujen suorittamisvelvollisuutta koskevien toimivaltuuksien soveltamista ohjaisi keskeisellä tavalla ehdotettu 31 §:n 2 momentti, jonka mukaan elinkeinonharjoittajalle voidaan asettaa vain sellaisia velvoitteita, joita se pystyy kohtuudella noudattamaan. Käytännössä tämä useimmiten tarkoittaisi sitä, että yrityksiä voitaisiin luvun säännösten nojalla velvoittaa suorittamaan vain sellaisia toimenpiteitä, joita ne muutenkin osana elinkeinotoimintaansa tekevät ja joihin niillä on riittävä kalusto ja osaaminen.

Luvun 70–73 §:ssä säädettäisiin kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta sekä ajoneuvoja koskevista viranomaisten otto-oikeuksista. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ylläpitää rekistereitä liikennepalvelun tarjoajista sekä muun muassa ajoneuvo-, alus- ja ilma-alusrekisteriä. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävä pykälissä tarkoitetuissa tilanteissa olisi sen ylläpitämiä rekistereitä hyödyntämällä avustaa muita viranomaisia tarvittavien ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten löytämisessä. Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämistä rekistereistä löytyvät myös ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen omistajan ja haltijan yhteystiedot, joita poliisi tai rajavartiolaitos tarvitsee luovuttamispäätöstä tehdessään. Huoltovarmuuskeskus ylläpitää lisäksi yhteis-

työssä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) kanssa tietojärjestelmää elinkeinoelämän huoltovarmuuskriittisiin kuljetuksiin varatuista ajoneuvoista ja aluksista. Ajoneuvo- ja alusrekisteriä ylläpitävä liikenne- ja viestintävirasto avustaa käytännössä myös tässä tarkoituksessa tarvittavien ajoneuvojen ja alusten löytämisessä rekistereitä hyödyntämällä. Lisäksi Puolustusvoimilla on oma tietojärjestelmänsä sen käyttöön varatuista ajoneuvoista. Eri tarpeisiin eri järjestelmissä varattujen ajoneuvojen tilannetta olisi tarpeen koordinoida valmiuslaissa mainittujen viranomaisten ja Huoltovarmuuskeskuksen kesken.

11 luvun 71 §:n 2 momentissa ja72 §:n 2 momentissa säädettäisiin ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen hallinnan luovuttamisesta. Käytännössä säännöksiä pääosin sovellettaisiin sellaisiin ajoneuvoihin, aluksiin ja ilma-aluksiin, joiden hallintaoikeuden muutokset on normaaliolojen lainsäädännön nojalla rekisteröitävä viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin. Rekisteröintivelvoitteista säädetään muun muassa ajoneuvolaissa (82/2021), ilmailulaissa ja alusrekisterilaissa (512/1993). Muussa lainsäädännössä olevia rekisteröintiä koskevia velvoitteita ja määräaikoja sovellettaisiin myös silloin kun hallinnan siirtyminen perustuisi valmiuslain lisätoimivaltuuteen.

Luvun säännösten soveltaminen perustuisi viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, joihin saisi hakea muutosta sen mukaisesti kuin lain 25 luvussa säädetään. Mahdollinen muutoksenhaku ei kuitenkaan estäisi päätösten välitöntä täytäntöönpanoa. Toimenpiteiden johdosta suoritettavista korvauksista säädettäisiin erikseen lain 23 luvussa.

70 §. *Kuljetusten suorittamisvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta velvoittaa kuljetuspalvelun tarjoaja suorittamaan poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä kuljetuksia. Pykälään yhdistettäisiin olennaiselta osin voimassa olevan valmiuslain 77, 84, 85 ja 122 a §:n säännökset. Toimivaltuus olisi käytettävissä kaikissa poikkeusoloissa ja se olisi käyttöalaltaan siinä mielessä yleinen, ettei toimivaltuuden käyttöä rajattaisi vain tiettyjen laissa määriteltyjen viranomaisten yksilöimiin kuljetustarpeisiin. Toimivaltuuden käyttöala määräytyisi sen sijaan tilannekohtaisesti sen mukaan, millaisia kuljetuksia voitaisiin kussakin poikkeusoloissa pitää poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättöminä. Varsinaisten viranomaiskuljetusten lisäksi kyse voisi olla myös esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömään tuotantoon liittyvistä kuljetuksista.

Pykälän mukainen velvollisuus voitaisiin asettaa vain liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitetun kuljetuspalvelun tarjoajalle. Kuljetuspalvelulla tarkoitetaan mainitussa laissa henkilöiden tai tavaroiden kuljettamista ammattimaisesti (2 § 1 kohta). Kuljetuspalvelulla tarkoitetaan esimerkiksi taksi-, henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijan kuljetustoimintaa, kuten joukkoliikennepalvelun tarjontaa. Koska kyseinen säännös on liikennemuotoneutraali, pykälässä tarkoitetun kuljetuspalvelun kalustoa voisi olla paitsi ajoneuvo, myös esimerkiksi juna tai lautta, saariston yhteysalus tai muu alus taikka ilma-alus.

Ehdotetussa pykälässä tarkoitetut poikkeusolojen hallinnan kannalta tarvittavat kuljetukset voisivat olla muunkinlaisia kuljetuksia kuin mitä kuljetuspalvelun tarjoaja normaalioloissa tarjoaa. Kyseessä voisi siten olla palvelun tarjoajalle uusi reitti, toiset kellonajat, uudenlainen kuljetettava materiaali tai toisenlainen kuljetettava henkilöryhmä kuin yleensä. Pykälän soveltamiseen vaikuttaisi keskeisesti ehdotettu 31 §:n 2 momentti, jonka mukaan elinkeinonharjoittajalle voidaan asettaa vain sellaisia velvoitteita, joita se pystyy kohtuudella noudattamaan. Kuljetuspalvelujen osalta edellytys kytkeytyisi muun muassa soveltuvaan kalustoon, jota koskevia säännöksiä on muun muassa ajoneuvolaissa (82/2021) ja esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (541/2023). Myös sairaiden ja loukkaantuneiden kuljetuksessa käytettävälle ajoneuvolle, eli ambulanssille, on asetettu erityisiä ajoneuvoteknisiä vaatimuksia ajoneuvolaissa ja muussa lainsäädännössä.

Sen arviointi, millaisia kuljetuksia kuljetuspalvelun tarjoaja kykenee kohtuudella suorittamaan, riippuisi myös siitä, millaisia lainsäädännöllisiä edellytyksiä kuljetuksen suorittamiselle on asetettu. Tällaisia lainsäädännöllisiä velvoitteita asetetaan esimerkiksi ajokorttilaissa (386/2011) tai tieliikenteen ammattipätevyyksiä koskevassa lainsäädännössä (liikenteen palveluista annetun lain II osan 4 luku) sekä vaikkapa ajo- ja lepoaikoja koskevassa lainsäädännössä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 561/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten 3821/85 ja 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen 3820/85 kumoamisesta). Rautatieliikenteelle asetettavista erityisvaatimuksista säädetään muun muassa liikenteen palveluista annetun lain II osan 6–9 luvussa. Merenkulun ja merikuljetusten erityisvaatimuksista säädetään puolestaan muun muassa liikenteen palveluista annetun lain II osan 10–12 luvussa ja merilaissa (674/1994).

Erilaisia kuljetuksia koskevaan EU-lainsäädäntöön liittyviin vaatimuksiin on joitakin poikkeuksia, jotka voivat tulla sovellettavaksi poikkeusoloissa ja jotka voidaan sen myötä ottaa huomioon arvioitaessa sitä, millaisia kuljetuksia palveluntarjoajan voidaan kohtuudella katsoa kykenemään suorittamaan. Esimerkiksi ajo- ja lepoaika-asetuksen 13 artiklan 1 ja 3 kohdassa sekä 14 artiklassa tarkoitetuista poikkeuksista voidaan liikenteen palveluista annetun lain 43 §:n mukaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Myös ilmailun niin sanotun EASA-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) asetus 2018/1139) 71 artikla mahdollistaa hyvinkin kattavasti erilaisia poikkeuksia normaaliolojen velvoitteisiin. Poikkeusartiklaa hyödynnettiin muun muassa koronapandemian aikana. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää poikkeuksia tiettyjen edellytysten vallitessa, muun muassa, jos turvallisuus ei vaarannu, jäsenvaltio on mahdollisimman pitkälle lieventänyt poikkeuksista aiheutuvia mahdollisia markkinavääristymiä, vapautuksen soveltamisala ja kesto ovat rajoitettuja siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, ja poikkeusta sovelletaan syrjimättömällä tavalla.

Valtioneuvoston asetuksella olisi ehdotuksen mukaan säädettävä tarkemmin siitä, millaisia kuljetustarpeita voidaan pitää käsillä olevien poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättöminä. Kyse olisi lain 18 §:ssä tarkoitetusta soveltamisasetuksesta ja se olisi siis aina annettava ennen kuin toimivaltuutta aletaan tosiasiallisesti soveltaa. Käytännössä soveltamisasetuksella tulisi säätää siitä, minkä viranomaisen tarvitsemia tai mihin muihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin kytkeytyviä kuljetuksia voidaan kyseisissä poikkeusoloissa pitää pykälässä tarkoitetulla tavalla välttämättöminä.

71 §. *Ajoneuvon luovuttaminen poliisin käyttöön tai hallintaan.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvo poliisin käyttöön tai hallintaan. Toimivaltuudet olisivat uusia, vaikka voimassa olevan lain 78 §:ssä säädetyn tiekuljetusviranomaiselle säädetyn toimivaltuuden voidaan tulkita mahdollistavan ajoneuvojen ottamisen viranomaisen käyttöön myös poliisin kuljetustarpeiden turvaamiseksi. Pykälän sisältämät toimivaltuudet olisivat otettavissa käyttöön lain 11 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niillä pyrittäisiin osaltaan turvaamaan poliisin kiireellisiä ja välttämättömiä kuljetuksia sekä operatiivista toimintaa poikkeusolojen aikana.

Pykälän *1 kohdassa* säädettäisiin ajoneuvon omistajan tai haltijan velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvonsa tilapäisesti poliisin käyttöön sen kiireellisten ja välttämättömien kuljetustarpeiden suorittamista varten, jos niitä ei pystytä asianmukaisesti turvaamaan 70 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Ajoneuvon käsitteellä tarkoitettaisiin samaa kuin 57 §:ssä.

Ehdotettu kohta voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa poliisi joutuisi siirtämään tilojansa väliaikaisesti poliisin normaalisti käytettävissä olevien alueiden ja tilojen ulkopuolelle tai tilojen käydessä riittämättömäksi esimerkiksi väestön siirtämisen takia. Väestöä siirrettäessä myös poliisin on siirryttävä pitämään yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Pykälän soveltamistilanteessa poliisi tarvitsisi erilaisiin kuljetustarpeisiin ajoneuvokalustoa esimerkiksi

käytössään olevan materiaalin kuten aseiden ja muiden voimakäyttövälineiden, erilaisten suojavarusteiden, voimansiirtolaitteiden, polttoaineiden sekä tieto- ja viestintätekniikan kuljettamiseen. Tämän tyyppisen materiaalin kuljetustehtävää ei voisi turvallisuussyistä antaa kuljetuspalveluja tarjoavan yrityksen suoritettavaksi, vaan ajoneuvoa käyttäisi toimivaltuuden mukaisesti poliisihallinnon virkamies.

Käytännössä poliisilla ei ole mahdollista normaalioloissa täysimääräisesti varautua edellä selostetun kaltaisiin tilanteisiin. Pykälän soveltaminen olisi kuitenkin aina viimesijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin esimerkiksi ajoneuvojen vuokraamiseen. Lisäksi pykälän soveltaminen edellyttäisi, että poliisi pyrkisi ensisijaisesti turvaamaan kuljetustarpeensa edellä 70 §:ssä säädetyn menettelyn kautta. Viranomaisten ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen tarvittavan ajoneuvokaluston tarve kasvaa poikkeusoloissa. Tämän vuoksi poliisin täydentävän ajoneuvokaluston saamista ei voida perustaa ainoastaan kuljetuspalveluiden tai esimerkiksi vuokrattavan kaluston varaan.

Koska ehdotetun 1 kohdan mukainen ajoneuvon ottaminen poliisin käyttöön olisi luonteeltaan hyvin lyhytaikaista ja rinnastuisi ajoneuvon lyhytaikaiseen vuokraukseen, lainkohdan nojalla käyttöön otettuun ajoneuvoon ei olisi mahdollista tehdä muutoksia. Helposti poistettavien teippausten tai tunnistekilpien taikka ajoneuvon tai aluksen magneettivilkun kiinnittäminen olisi kuitenkin mahdollista.

Ehdotetussa *2 kohdassa* säädettäisiin ajoneuvon omistajan tai haltijan velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvo poliisin hallintaan, jos se on välttämätöntä yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi eikä poliisin operatiivista toimintaa voida muuten turvata. Poliisilla saattaa olla poikkeusoloissa välttämätön operatiivinen tarve lisätä poliisiajoneuvojen määrää. Kuljetusten suorittamisvelvollisuus tai pelkkä ajoneuvon käyttöoikeus eivät välttämättä sellaisenaan vastaa tähän tarpeeseen. Ajoneuvon hallinnan luovutus olisi pidempiaikaista ja vastaisi 57 §:ssä säädettävää ajoneuvon hallinnan luovuttamista Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle. Vaikka ajoneuvon ottaminen poliisin hallintaan voisi olla kestoltaan käyttöönottoa pidempiaikaista, ajoneuvoa voitaisiin pitää poliisin hallinnassa vain niin kauan kuin sille olisi välttämätön tarve, minkä jälkeen ajoneuvon hallinta palautettaisiin sen omistajalle tai haltijalle.

Ehdotetun kohdan sääntelyllä turvattaisiin poliisin välttämättömiä operatiivisen kaluston tarpeita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Momentti voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävät ovat poikkeusoloissa olennaisesti lisääntyneet ja poliisi on joutunut etukäteen suunnitelluilla toimenpiteillä lisäämään kenttähenkilöstön (partioiden) määrää esimerkiksi valmiuden kohottamiseen liittyvillä toimenpiteillä tai kansainvälistä apua antavilla henkilöillä (Prüm). Poliisin operatiivinen ajoneuvokalusto voi tällöin jäädä riittämättömäksi. Myös esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen yhteydessä tuhoutuneet tai muutoin käyttökelvottomat poliisien ajoneuvot voitaisiin korvata tämän pykälän toimivaltuuden nojalla. Momentin tarkoituksena olisi varmistaa, että poliisilla olisi käytettävissään riittävä ajoneuvokalusto poikkeusoloissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, jos poliisin operatiivista toimintaa ei voida muuten turvata.

Ehdotetussa 2 kohdassa tarkoitettu ajoneuvon hallinnan luovutus mahdollistaisi myös välttämättömien muutostöiden tekemisen hallintaan otettuun ajoneuvoon. Välttämättöminä muutostöinä ajoneuvoon voitaisiin esimerkiksi tehdä laiteasennuksia ja asentaa hälytysvaloja sekä maalata ajoneuvoja.

72 §. *Ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen luovuttaminen Rajavartiolaitoksen käyttöön tai hallintaan*. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvo, alus tai ilma-alus Rajavartiolaitoksen käyttöön tai hallintaan. Toimivaltuudet olisivat uusia, vaikka voimassa olevan lain 78 §:ssä säädetyn tiekuljetusviranomaiselle säädetyn toimivaltuuden voidaan tulkita mahdollistavan ajoneuvojen ottamisen viranomaisen käyttöön myös Rajavartiolaitoksen kuljetustarpeita

turvaamaan. Ehdotetut toimivaltuudet olisivat otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Rajaturvallisuuden ylläpito poikkeusoloissa perustuu Rajavartiolaitoksen henkilökunnan sekä Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrättyjen reserviläisten, varusmiesten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten ja heille osoitettavan materiaalin käyttöön rajaturvallisuustehtävissä. Rajavartiolaitos on valmistautunut vastaanottamaan ja käyttämään myös Euroopan raja- ja merivartioviraston osoittamia kansainvälisiä resursseja rajaturvallisuustehtäviin ulkorajoilla. Rajavartiolaitoksen toiminnan kohteena olevien henkilöiden määrä voisi kasvaa erityisesti 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetussa välineellistetyn ja laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Rajavartiolaitoksen henkilöstövahvuus sekä materiaalinen valmius on mitoitettu normaaliolojen, niiden häiriötilanteiden sekä tietyiltä osin poikkeusolojen varautumisen mukaiseksi. Rajavartiolaitoksen ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan täysin varautua poikkeusoloissa tarvittavan kaluston määrään.

Toimivaltuudella turvattaisiin kulkuneuvojen riittävyys ja käytettävyys Rajavartiolaitoksen tehtävien kiireellisyyden ja määrän kasvaessa, ajoneuvojen tarpeiden kasvaessa ja omien kulkuneuvojen vikaannuttua tai tuhouduttua. Tässä yhteydessä tarve voisi liittyä esimerkiksi polttoaineiden kuljettamiseen tarkoitettuihin ajoneuvoihin, linja-autoihin, mönkijöihin, moottorikelkkoihin, kaivinkoneisiin ja metsätraktoreihin. Kaikkia Rajavartiolaitoksen tarvitsemia kuljetuksia ei voida suorittaa kuljetuspalveluiden avulla tehtävissä tarvittavien toimivaltuuksien, niihin liittyvien riskien ja yhteiskunnan muiden tarpeiden vuoksi. Edellä mainittuja ajoneuvoja voidaan tarvita muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömien raja- ja estelaitteiden rakentamiseen, ylläpitoon ja purkamiseen, kulku-urien, väylien ja tilapäisten lento- ja lennätyspaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon, hallintaan otettujen kiinteistöjen, alueiden ja rakennusten muokkaamiseen Rajavartiolaitoksen toimintaan soveltuviksi, tilapäisten rakennusten, laiturien ja muiden rakennelmien rakentamiseen, ylläpitoon ja purkamiseen, tieto- ja viestiliikenneverkkojen rakentamiseen, ylläpitämiseen ja purkamiseen, materiaalin nostamiseen, laskemiseen ja siirtämiseen sekä suluttamiseen, linnoittamiseen ja raivaamiseen. Rajavartiolaitoksella ei ole eikä sen ole tarkoituksenmukaista varata normaalioloissa sellaista määrää ja sen laatuisia työkoneita, joita saatetaan tarvita poikkeusoloissa.

Ajoneuvolla ja aluksella tarkoitettaisiin pykälässä samaa kuin edellä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen otto-oikeutta koskevassa 57 §:ssä. Pykälässä tarkoitettu ajoneuvo, alus tai ilmaalus voisi olla myös miehittämätön. Siltä osin kun toimenpide kohdistettaisiin miehittämättömään kulkuneuvoon, luovutusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös sen käyttämiseksi välttämätön ohjauslaitteisto.

Pykälän *1 momentin* mukaan Rajavartiolaitos voisi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan ajoneuvonsa, aluksensa tai ilma-aluksensa Rajavartiolaitoksen käyttöön sen kiireellisten ja välttämättömien kuljetustarpeiden suorittamista varten, jos niitä ei pystytä asianmukaisesti turvaamaan edellä 70 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Toimivaltuus vastaisi olennaisilta osin edellä 71 §:ssä säädettyä vastaavaa poliisin toimivaltuutta. Ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen käyttöoikeuden luovuttaminen eroaisi kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta siten, että kuljetuksia ei suorittaisi kuljetuspalveluja tarjoava yritys, vaan ajoneuvoa käyttäisi Rajavartiolaitoksen virkamies tai Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätty asevelvollinen.

Pykälän *2 momentin* mukaan Rajavartiolaitos voisi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan ajoneuvonsa, aluksensa tai ilma-aluksensa Rajavartiolaitoksen hallintaan, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi eikä Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa voida muutoin turvata.

Kulkuneuvon hallinnan luovutus olisi pidempiaikaista ja vastaisi 57 §:ssä säädettyä kulkuneuvon hallinnan luovuttamista Puolustusvoimille ja 71 §:ssä säädettyä ajoneuvon hallinnan luovuttamista poliisille. Ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen hallinta voitaisiin luovuttaa Rajavartiolaitokselle lähtökohtaisesti niin pitkäksi aikaa, kun se on toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen voimassa ollessa välttämätöntä. Välttämättömän tarpeen päättyessä ajoneuvon kulkuneuvon hallinta palautettaisiin sen omistajalle. Momentin tarkoituksena olisi varmistaa, että Rajavartiolaitoksella olisi käytettävissään riittävä kulkuneuvokalusto poikkeusoloissa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, jos Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa ei voida muuten turvata.

Kulkuneuvon hallinnan luovutus mahdollistaisi myös välttämättömien muutostöiden tekemisen hallintaan otettuun ajoneuvoon, alukseen tai ilma-alukseen. Välttämättöminä muutostöinä voitaisiin esimerkiksi maalata kulkuneuvoja, asentaa niihin hälytysvaloja tai tehdä muita laiteasennuksia.

Ehdotetut toimivaltuudet liittyisivät asiallisesti rajavartiolain 39 a §:ään, jossa säädetään omaisuuden tilapäisestä luovutusvelvollisuudesta Rajavartiolaitokselle. Pykälän mukaan vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen tai puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvän Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti, enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan, Rajavartiolaitoksen käyttöön tehtävän suorittamisessa tarvittavia kulkuneuvoja, työkoneita ja muuta kalustoa, elintarvikkeita, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja -välineitä sekä muita välineitä ja tarvikkeita sekä poltto-, voitelu- ja muita aineita. Kyseinen sääntely on kuitenkin tarkoitettu vain kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamiseen ja sen ajallinen kesto on rajoitettu seitsemään vuorokauteen. Tästä johtuen kyseinen sääntely ei riittävästi turvaa Rajavartiolaitoksen ajoneuvo-kulkuneuvotarpeita pidempikestoisissa poikkeusolojen tilanteissa. Rajavartiolain sääntely ei myöskään mahdollista kulkuneuvojen ottamista Rajavartiolaitoksen hallintaan, mikä voi olla poikkeusoloissa välttämätöntä.

73 §. *Ajoneuvon tai aluksen luovuttaminen pelastusviranomaisen käyttöön*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin pelastusviranomaisen oikeudesta velvoittaa ajoneuvon tai aluksen omistaja tai haltija luovuttamaan ajoneuvonsa tai aluksensa pelastusviranomaisen käyttöön pelastustoiminnan ja väestön evakuoinnin edellyttämien kiireellisten ja välttämättömien kuljetustarpeiden suorittamista varten. Toimivaltuutta voisi soveltaa vain siltä osin, kun säännöksessä tarkoitettuja kuljetustarpeita ei pystyttäisi asianmukaisesti turvaamaan 70 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Pykälän soveltamistilanteessa sisäministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomainen voisi tarvita ajoneuvoja tai aluksia väestön siirtämiseen tai väestönsuojelun välttämättömiin kuljetustarpeisiin.

Ehdotettu toimivaltuus olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuus voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi poikkeusolojen nopean tilannekehityksen myötä tilanteessa, jossa ihmisiä jouduttaisiin siirtämään vaaralliselta alueelta joko aseellisen hyökkäyksen tai sen uhkan taikka erityisen vakavan suuronnettomuuden vuoksi. Toimivaltuutta voitaisiin tarvita myös turvaamaan väestön selviytymisen kannalta välttämättömän humanitaarisen avun, mukaan lukien Suomen vastaanottaman kansainvälisen avun, kuljettaminen. Toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa myös Suomen vastaanottaman kansainvälisen avun kuljettamiseen. Pykälän nojalla luovutettava kulkuneuvo voisi olla mikä tahansa henkilö- ja tavarakuljetuksiin soveltuva ajoneuvo tai alus. Aluksia voitaisiin tarvita esimerkiksi tilanteessa, jossa välttämättömät kuljetustarpeet kohdistuvat saaristoon tai jos siltoja tai muita väylän osia on tuhoutunut siten, että kuljetusten kohteena oleva alue ei ole ilman aluksia tehokkaasti saavutettavissa. Ajoneuvolla ja aluksella tarkoitettaisiin pykälässä samaa kuin edellä.

74 §. *Väestönsuojeluun tarvittavien maa-alueiden ja huoneistojen luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin väestönsuojeluun tarvittavien kiinteistöjen, muiden maa-alueiden ja huoneistojen luovutusvelvollisuudesta. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 119 §:n 1 momenttia. Pykälä olisi sovellettavissa 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja sillä varmistettaisiin osaltaan Geneven yleissopimusten väestönsuojeluvelvoitteiden täyttäminen. Huoneistolla tarkoitettaisiin säännöksessä rakennusta tai sen osaa.

Toimivaltuus voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa alueelta ei löydy säännöksen tarkoitukseen soveltuvaa valmista väestönsuojelun kannalta välttämätöntä infrastruktuuria. Tällöin pelastusviranomaisen toiminnan turvaamiseksi tai väestön suojaamiseksi saatetaan tarvita maa-alueita, joihin voidaan rakentaa tai siirtää väliaikaisia rakennuksia tai muita rakennelmia, kuten kontteja. Toimivaltuuden nojalla olisi mahdollista ottaa pelastusviranomaisen hallintaan kiinteistöjä myös 75 §:ssä tarkoitettujen tilapäisten väestönsuojien rakentamisen tarpeisiin. Tähän tarkoitukseen voitaisiin hyödyntää esimerkiksi jo olemassa olevia maanalaisia tiloja, kuten tunneleita, pysäköintitiloja tai tarkoitukseen muutoin soveltuvia tiloja.

Ehdotettua luovutusvelvollisuutta voitaisiin soveltaa myös esimerkiksi pelastustoimen tilanne- ja johtokeskusten sijoittamiseksi, väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvien erilaisten yksiköiden ja niiden kaluston sijoittamiseksi taikka erilaisten valvonta- ja hälytyspaikkojen perustamiseksi. Tiloja voitaisiin tarvita myös pelastusviranomaisten ja kansainvälistä apua antavien henkilöiden huolto- ja majoitustilojen, käytössä olevien erilaisten suojavarusteiden, voimansiirtolaitteiden, polttoaineiden, tieto- ja viestintätekniikan ja erilaisen ajoneuvokaluston sekä pelastus-, sammutus-, raivaus- ja ensiapukaluston tarpeisiin, jotka voidaan joutua sijoittamaan väliaikaisesti pelastusviranomaisen normaalisti käytettävissä olevien alueiden ja tilojen ulkopuolelle. Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan (SopS 81–82/1980) 61 artiklan b kohdan mukaan väestönsuojeluorganisaatio tarkoittaa selkkauksen osapuolen toimivaltaisen viranomaisen valtuuttamaa tai asettamaa laitosta tai muuta yksikköä, joka hoitaa nimenomaan ja pelkästään 61 artiklan a kohdassa tarkoitettuja tehtäviä. Pelastuslain 66 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriö päättää asianomaisen ministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisen esityksestä, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja 1 momentissa tarkoitettu suojelu koskee. Ahvenanmaan maakunnassa esityksen tekee Ahvenanmaan valtionvirasto. Käytännössä väestönsuojeluorganisaatio muodostuu päätöksen mukaisesta henkilöstöstä.

Ehdotettu luovutusvelvollisuus ei koskisi vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa. Rajoitus olisi voimassa olevaan lakiin verrattuna uusi ja sen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei toimivaltuuden käytöstä aiheudu kiinteistön tai huoneiston omistajalle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. Vaikka osa toimenpiteen kohteena olevasta kiinteistöstä tai rakennuksesta olisi vakituisessa asumiskäytössä, rajoitus ei estäisi kiinteistön tai rakennuksen sellaisten osien hallintaan ottamista, jotka eivät tällaisessa käytössä ole. Koska rajoitus koskisi vain vakituista asumiskäyttöä, se ei estäisi myöskään esimerkiksi loma-asuntona toimivan kiinteistön, maa-alueen tai huoneiston hallintaan ottamista.

75 §. *Väestönsuojeluun tarvittavien tilapäisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvostolle toimivalta päätöksellään velvoittaa kunta rakentamaan omistamalleen tai pelastusviranomaisen 74 §:n nojalla hallintaan ottamalle kiinteistölle tai muulle maa-alueelle väestön suojaamiseksi tilapäisiä väestönsuojia. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 119 §:n 2 momenttia. Rakennetut väestönsuojat ja niiden suojapaikkojen määrä voivat osoittautua poikkeusolojen aikana alueella oleskelevan väestön määrään ja suojautumistarpeeseen nähden liian pieneksi. Kyseeseen voisivat tulla tavanomaisten väestönsuojien lisäksi muunlaiset, esimerkiksi maanpäälliset siirrettävistä elementeistä ja rakenteista rakennettavat, tilapäiset sirpaleilta ja muulta suoralta tulelta suojaavat suojat. Jälkimmäisen kaltaisia suojia on rakennettu muun muassa Ukrainassa joukkoliikenteen asemille ja muihin vastaaviin paikkoihin, joissa väliaikaisesti oleskelevilla tai liikkeellä olevilla ihmisillä ei ole muita suojautumismahdollisuuksia.

Ehdotuksen mukaan päätöksen kunnan velvoittamisesta tekisi valtioneuvosto. Voimassa olevan lain mukaan vastaava toimivalta on pelastusviranomaisella. Päätöksentekotasoa nostettaisiin, koska rakentamisvelvoite voi olla merkittäväkin velvoite. Toimivaltuuden käyttöala myös rajattaisiin voimassa olevasta valmiuslaista poiketen vain kuntiin, eikä rakentamisvelvollisuutta siten voisi enää kohdistaa muihin kiinteistön omistajiin tai haltijoihin. Rakentamisvelvollisuus voisi kohdistua joko kunnan jo ennestään omistamaan kiinteistöön tai vaihtoehtoisesti pelastusviranomaisen 74 §:n nojalla hallintaansa ottamaan kiinteistöön. Tilapäisiä väestönsuojia olisi siten jatkossakin mahdollista rakennuttaa myös yksityisessä omistuksessa oleville kiinteistöille, mutta se edellyttäisi ensin kiinteistön hallintaan ottamista edellä mainitun pykälännojalla. Toimivaltuudella olisi yhteys ehdotettuun 20 lukuun, jossa säädetään rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstelystä.

76 §. *Pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden ja irtaimen omaisuuden luovutusvelvollisuudesta. Pykälä vastaisi voimassa olevan valmiuslain pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuutta koskevaa 117 §:ää. Toimivaltuus olisi sovellettavissa 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Ehdotetun pykälän mukaan pelastusviranomainen voisi väestönsuojelun toteuttamiseksi päätöksellään velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan pelastusviranomaiselle pelastustoiminnan tai väestön siirtämisen toteuttamiseksi välttämätöntä pelastus-, sammutus-, raivaus- ja ensiapukalustoa. Välttämättömät tavarat voisivat olla esimerkiksi näihin toimintoihin liittyvää varavoimakalustoa. Pykälässä ehdotetulla luovutusvelvollisuudella varmistetaan osaltaan Geneven sopimuksen väestönsuojeluvelvoitteiden täyttäminen. Toimivaltuutta voitaisiin esimerkiksi soveltaa sortuneista rakennuksista pelastamiseksi tarvittavien kauhakuormaajien, työkalujen, työvälineiden tai letkujen saamiseksi pelastusviranomaisen käyttöön. Poikkeusoloissa tarvittavien tavaroiden ennakointi on vaikeaa. Pykälän nojalla voitaisiin myös ennakollisesti täydentää pelastustoimen kalustoa ja tavaroita niiden tuhoutumisen varalta.

Ehdotettu toimivaltuus olisi käyttöalaltaan pelastuslain 36 §:ssä säädettyä toimivaltuutta laajempi. Pelastuslain 36 §:n 3 kohdan mukaan pelastusviranomaisella on oikeus muun muassa määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja liikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita. Pelastuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi. Pelastuslain 36 §:n 3 kohdan mukainen toimivaltuus rajoittuu yksittäisessä pelastustoiminnan tehtävässä tarvittavaan materiaaliin.

77 §. *Siirtyneen väestön majoittamiseen tarvittavien huoneistojen luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa hyvinvointialueen hallintaan huoneistoja siirtyneen väestön tilapäistä majoittamista varten. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 122 §:ää. Toimivalta huoneistojen hallintaan ottamiseen olisi ehdotuksen mukaan jatkossa hyvinvointialueilla, joilla on päävastuu apua tarvitsevan evakuoidun väestön vastaanottamisen järjestelyistä. Siirtyneen väestön tilapäinen majoittaminen ja huolto ovat ehdotetun 153 §:n perusteella pääosin hyvinvointialueen vastuulla. Voimassa olevan lain 122 §:n mukaan vastaava toimivalta on kunnilla.

Ehdotettua toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain tilanteessa, jossa väestöä on jouduttu ehdotetun 68 §:n mukaisesti siirtämään. Pykälää ei siten olisi mahdollista ottaa käyttöön ilman, että myös mainittu väestön siirtymistä koskeva toimivaltuus on otettu käyttöön. Koska evakuoitu väestö ei kuitenkaan välttämättä pystyisi välittömästi palaamaan sille alueelle, joista heitä on siirretty, huonetilojen hallintaan ottamista koskevan toimivaltuuden soveltaminen voisi tarvittaessa jatkua myös sen jälkeen, kun väestön siirtämistä koskevan toimivaltuuden soveltaminen olisi päättynyt. Toimi-

valtuuden soveltaminen olisi kuitenkin aina tarkoitettu viimesijaiseksi suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin ja sen ajallinen soveltaminen olisi rajattava vain välttämättömään. Hyvinvointialueen tulisi siten myös poikkeusolojen jatkuessa ja toimivaltuuden voimassa ollessa pyrkiä rajaamaan sen käyttämistä ja löytämään muita, kuten vapaaehtoisuuteen perustuvia ratkaisuja tilapäismajoituksen järjestämiseen.

Huoneistolla tarkoitettaisiin säännöksessä rakennusta tai sen osaa. Käytännössä kyse voisi olla ensinnäkin varsinaiselta käyttötarkoitukseltaan ihmisten majoittamiseen tarkoitetuista tiloista, kuten hotelleista, hostelleista ja vastaavista majoitustiloista. Varsinaisten majoitustilojen lisäksi toimivaltuuden nojalla olisi kuitenkin mahdollista ottaa hyvinvointialueen hallintaan myös muita tilapäiseen majoittamiseen soveltuvia huonetiloja, kuten urheiluhalleja ja muita vastaavia suuria rakennuksia, joihin on mahdollista majoittaa suuri joukko ihmisiä ja perustaa tilapäisiä evakuointikeskuksia sekä väestön vastaanotto- ja järjestelypaikkoja. Majoitusta järjestettäessä tulisi ottaa erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat, kuten vammaiset henkilöt, sosiaali- ja terveydenhoidon yksiköissä olevat asiakkaat ja potilaat, sekä asunnottomat. Käytännössä ehdotettu otto-oikeus voisikin kohdistua hyvin erilaisiin tiloihin yksittäisistä huoneista esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kotihoidon asiakkaille kokonaisiin kiinteistöihin yleisten evakuointikeskuksen perustamiseksi.

Ehdotettu toimivaltuus liittyisi kiinteästi lakiehdotuksen 15 luvussa säädettyyn asumisen järjestämistä koskevaan sääntelykokonaisuuteen. Asumisen järjestämisestä vastaisivat jatkossakin kunnat. Ehdotettu huoneistojen hallintaan ottamista koskeva toimivaltuus olisi tarkoitettu erityisesti väestön evakuoinnin ensivaiheen akuutin majoituksen järjestämiseen, kun taas kunnat vastaisivat voimassa olevan valmiuslain mukaisesti pidempiaikaisen asuttamisen järjestelyistä. Rajanveto akuutin vaiheen ja pidempiaikaisen asumisen järjestämisen välillä ei välttämättä ole aivan selvä ja myös akuutissa majoituksen järjestämisessä tarvittaisiin siksi sujuvaa kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä. Kunnilla on tyypillisesti evakuointikeskusten perustamiseen soveltuvia tiloja esimerkiksi opetus- ja liikuntatoimen käytössä, kun taas hyvinvointialueet eivät itse tällaisia tiloja omista. Kuntien tilojen käytöstä tulisi lähtökohtaisesti sopia kunnan ja hyvinvointialueen välillä.

Ehdotetun toimivaltuuden soveltamisen tarve ja soveltamisen laajuus riippuisi hyvinvointialueen alueelle saapuvan väestön määrästä. Koska toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä siirtyneen väestön majoittumisen järjestämiseksi, sekä valtioneuvostolla päättäessään toimivaltuuden käyttöönotosta että hyvinvointialueella soveltaessaan toimivaltuutta tulisi olla käsitys siirtyvän väestön määrästä ja sijoittumisesta eri hyvinvointialueiden alueille. Toimivaltuuden soveltaminen kytkeytyisi siksi osaltaan myös 69 §:n 3 momentissa säädettyyn siirretyn väestön ilmoitusvelvollisuuteen.

Pykälässä tarkoitettu luovutusvelvollisuus ei ehdotuksen mukaan koskisi vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa. Toimivaltuutta voisi siten kuitenkin soveltaa esimerkiksi saman kiinteistön muihin rakennuksiin tai rakennuksen muihin osiin, vaikka osa siitä olisi vakituisessa asumiskäytössä, jos pykälässä säädetyt muut edellytykset velvoitteen piirissä olevan huoneiston osalta täyttyisivät.

78 §. *Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuudesta. Toimivaltuus vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 122 §:ää. Pykälän mukaan hyvinvointialueella olisi oikeus päätöksellään velvoittaa yhteisön tai yksityisen henkilön luovuttamaan siirtyneen väestön majoituksen, muonituksen ja muun huollon kannalta välttämätöntä irtainta omaisuutta. Erityisesti väestön laajoissa evakuoinneissa voisi olla tarpeen vastaanottaa erittäin huomattava määrä apua tarvitsevia ihmisiä lyhyellä aikavälillä, eikä sosiaalitoimen viranomaisilla välttämättä ole tällöin tarvittavia resursseja tilanteesta selviytymiseen.

Käytännössä toimivaltuutta voitaisiin soveltaa tilanteissa, joissa suuri määrä väestöä on jouduttu siirtämään ja heidän huoltonsa edellyttää esimerkiksi vuodevaatteiden, hygieniatarvikkeiden, ruuanvalmistustarvikkeiden ja vaatetuksen järjestämistä. Väestön siirtyminen tapahtuisi oletettavasti hyvin nopeasti ja laajamittaisena, jolloin on oletettavaa, että siirtynyt väestö ei pysty ottamaan mukaansa kuin aivan välttämättömimmät tarvikkeet. Toimivaltuus olisi erityisesti tarpeen niiden henkilöiden huollon järjestämiseksi, jotka tarvitsevat erityistä tukea evakuointitilanteessa. Erityistä tukea tarvitsevia ihmisiä ovat esimerkiksi vammaiset tai liikuntarajoitteiset henkilöt sekä lapset ja iäkkäät henkilöt tai muuten heikommassa asemassa olevat. Toimivaltuuden tarkoituksena olisi turvata ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Normaalioloissa hyvinvointialueilla ei ole hallussaan tähän tarkoitukseen sopivaa omaisuutta tai tarvikkeistoa, jolloin sitä tulisi poikkeusoloissa järjestää muualta. Toimivaltuuden soveltaminen olisi silti aina viimesijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin.

Ehdotetun toimivaltuuden soveltamisen tarve ja soveltamisen laajuus riippuisi hyvinvointialueen alueelle saapuvan väestön määrästä. Koska toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä siirtyneen väestön majoittumisen järjestämiseksi, sekä valtioneuvostolla päättäessään toimivaltuuden käyttöönotosta että hyvinvointialueella soveltaessaan toimivaltuutta tulisi olla käsitys siirtyvän väestön määrästä ja sijoittumisesta eri hyvinvointialueiden alueille. Toimivaltuuden soveltaminen kytkeytyisi siksi osaltaan myös 69 §:n 3 momentissa säädettyyn siirretyn väestön ilmoitusvelvollisuuteen.

79 §. *Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien palvelujen suorittamisvelvollisuus*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin yhteisön tai elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta suorittaa siirtyneen väestön majoittamisen, ruokahuollon tai muun huollon kannalta välttämättömiä palveluja. Toimivaltuus olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden soveltaminen kytkeytyisi aina lain 68 §:ssä säädetyn väestön siirtämistä koskevan toimivaltuuden soveltamiseen, eli sitä ei olisi mahdollista ottaa käyttöön itsenäisesti ilman, että väestön siirtymistä koskeva toimivaltuus olisi samanaikaisesti käytössä. Käytännössä toimivaltuuden nojalla voitaisiin asettaa esimerkiksi ravitsemusliikkeelle velvollisuus valmistaa ruokaa siirtyneelle väestölle tai majoitustoimintaa harjoittavalle yritykselle velvollisuus majoittaa siirrettyä väestöä tiloihinsa. Velvoitetun elinkeinonharjoittajan oikeudesta korvaukseen säädettäisiin erikseen 157 §:ssä.

80 §. *Tavaroiden luovuttaminen Rajavartiolaitoksen hallintaan*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin Rajavartiolaitokselle oikeus päätöksellään velvoittaa jokainen luovuttamaan Rajavartiolaitoksen hallintaan sen määräämiä majoittumisen, energiahuollon tai varustamisen kannalta välttämättömiä tavaroita sekä muita vastaavia välttämättömiä tavaroita. Toimivaltuus olisi käytettävissä 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja sen käyttötarkoitus olisi rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitoksella olisi sisällöllisesti vastaava tavaroihin kohdistuva otto-oikeus sen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin liittyen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ehdotetun lain 58 §:n nojalla.

Pykälässä tarkoitetut tavarat voivat olla esimerkiksi Rajavartiolaitoksen henkilöstön, Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden tai Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden majoittumiseen liittyviä esineitä, elintarvikkeita, viesti- ja tietoliikennevälineitä, poltto-, voitelu- ja muita aineita, polttoainesäiliöitä, työkaluja, pienkoneita, valvontalaitteita, sähkövoimakoneita tai muita vastaavia tavaroita, joita rajaturvallisuuden ylläpitäminen poikkeusoloissa välttämättä edellyttävät. Kyse olisi tavaroista, joita ei ole saatavissa nopeasti normaalein hankintamenettelyin tai muutoin Rajavartiolaitoksen käyttöön riittävän nopeasti esimerkiksi pitkien etäisyyksien vuoksi.

Voimassa olevan rajavartiolain 39 a §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen vastaavasta toimivaltuudesta kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi. Luovutusvelvollisuus voidaan mää-

rätä enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan, ja se on tarkoitettu kestoltaan lyhytaikaiseksi. Poikkeusoloissa Rajavartiolaitoksen tarve pykälässä tarkoitetuille tavaroille voi olla pitkäkestoinen, ja ehdotetun pykälän tarkoituksena on tältä osin täydentää rajavartiolain sääntelyä.

81 §. *Palvelujen suorittaminen Rajavartiolaitokselle*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin Rajavartiolaitokselle oikeus päätöksellään velvoittaa yhteisö sekä elinkeinonharjoittaja suorittamaan Rajavartiolaitokselle kuljetus-, muonitus-, majoitus-, korjaus-, huolto-, rakentamis- tai lääkintäpalveluita, tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyviä palveluita sekä muita vastaavia rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja. Toimivaltuus olisi käytettävissä 11 §:n 1 momentin 1- ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Toimivaltuus liittyisi voimassa olevan rajavartiolain 39 a §:ään, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen vastaavasta toimivaltuudesta kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi. Palvelujen suorittamisvelvollisuus voidaan sen nojalla kuitenkin määrätä enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan, ja se on tarkoitettu kestoltaan lyhytaikaiseksi. Poikkeusoloissa Rajavartiolaitoksen tarve pykälässä tarkoitetuille palveluille voi olla pitkäkestoinen, ja ehdotetun pykälän tarkoituksena on tältä osin täydentää rajavartiolain sääntelyä.

Rajavartiolaitoksella olisi vastaava toimivaltuus sen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin liittyen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ehdotetun lain 59 §:n nojalla.

Kuljetus-, muonitus-, majoitus- ja lääkintäpalveluja voisi olla tarve käyttää Rajavartiolaitoksen henkilöstön, Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden tai Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tarpeisiin. Korjaus- ja huoltopalvelut voisivat koskea rakennuksia, kulkuneuvoja ja erilaisia laitteita. Rakentamispalvelut voisivat liittyä esimerkiksi valvonta-, este-, suoja- ja opaslaitteisiin, kulkuväyliin ja energiansiirtoväyliin tilanteessa, jossa olemassa oleva infrastruktuuri ei ole riittävä tilanteen hallitsemiseksi. Palvelujen tarve voi myös liittyä tilanteisiin, joissa on samalla tarve saada Rajavartiolaitoksen käyttöön 80 §:ssä tarkoitettuja tavaroita.

82 §. *Huoneiston luovuttaminen Maahanmuuttoviraston hallintaan*. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa huoneisto Maahanmuuttoviraston hallintaan. Pykälä olisi saman sisältöinen kuin voimassa olevan lain 122 b §, joka säädettiin valmiuslain muutoksen yhteydessä vuonna 2022 (706/2022). Pykälää olisi mahdollista soveltaa 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa, että Maahanmuuttovirastolla on käytettävissään riittävä majoituskapasiteetti poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Pykälän soveltaminen olisi kuitenkin aina viimesijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin. Ensisijaisesti poikkeusoloissakin vastaanottopalvelujen järjestämiseen tarvittavat tilat tulisi siten tuottaa viranomaisten omin voimavaroin tai hankkimalla tarvittavat tilat markkinoilta.

Pykälän nojalla Maahanmuuttovirasto voisi päätöksellään velvoittaa rakennuksen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan vähintään 30 henkilön yhteismajoittamiseen soveltuvan rakennuksen tai huoneiston Maahanmuuttoviraston hallintaan. Pykälässä säädetty toimivaltuus ei siten koskisi sellaisia rakennuksia tai huoneistoja, jotka kokonsa tai muiden ominaisuuksiensa puolesta eivät soveltuisi vähintään siinä mainitun henkilömäärän. Tiloja valittaessa noudatetaan yleisiä turvallisuus-, terveys ja muita vastaavia määräyksiä. Maahanmuuttovirasto sekä tarvittaessa myös pelastuslaitoksen ja kunnan edustajat tarkastavat kiinteistön sopivuuden vastaanottokäyttöön.

Pykälän mukaan velvollisuus ei koskisi vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa. Säännöstä voisi kuitenkin soveltaa rakennuksen muihin osiin, vaikka osa siitä olisi vakituisessa asumiskäytössä, jos pykälässä säädetyt muut edellytykset velvoitteen piirissä olevan huoneiston osalta täyttyisivät. Voimassa olevaan pykälään verrattuna säännöksessä ei olisi enää edellytystä,

jonka mukaan luovutusvelvollisuudesta ei saisi aiheutua kohtuutonta haittaa rakennuksen tai huoneiston omistajalle tai haltijalle. Tältä osin 2 momentissa säädettyä toimivaltuuden soveltamisen rajoitusta sekä 29–31 §:ssä säädettyjä lisätoimivaltuuksien yleisiä soveltamisperiaatteita voidaan pitää riittävänä, eikä asiasta siksi ole tarpeen erikseen säätää toimivaltuussäännöksen yhteydessä.

83 §. *Maa-alueen tai huoneiston luovuttaminen poliisin hallintaan*. Pykälä olisi uusi ja sen 1 momentissa säädettäisiin poliisille oikeus päätöksellään velvoittaa kiinteistön, muun maa-alueen tai huoneiston omistaja tai haltija luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, muu maa-alue tai huoneisto poliisin hallintaan. Toimivaltuus olisi käytettävissä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa, että poliisilla olisi käytettävissään riittävät tilat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Huoneistolla tarkoitettaisiin pykälässä rakennusta tai sen osaa.

Pykälän soveltaminen olisi aina viime sijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin. Edellytyksenä toimivaltuuden soveltamiselle olisi luovutuksen välttämättömyys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Lisäksi toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi, että poliisin operatiivista toimintaa ei voitaisi muutoin turvata. Pykälän tarkoituksena olisi viimesijaisesti turvata valtakunnallisesti ja alueesta riippumatta riittävä kapasiteetti operatiivisen toiminnan järjestämiseksi poikkeusoloissa tilanteen edellyttämällä tavalla. Pykälä voisi tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa tiloja olisi tarpeen saada tilapäisesti poliisin ja kansainvälistä apua antavien henkilöiden (Prüm) käyttöön niin toiminnallisten työtilojen kuin henkilöstön huolto- ja majoitustilojen, käytössä olevan materiaalin kuten aseiden ja muita voimakäyttövälineiden, erilaisten suojavarusteiden, voimansiirtolaitteiden, polttoaineiden, tieto- ja viestintätekniikan sekä erilaisen ajoneuvokaluston tarpeisiin tilanteessa, jossa tilat joudutaan sijoittamaan väliaikaisesti poliisin normaalisti käytettävissä olevien alueiden ja tilojen ulkopuolelle tai tilojen poikkeusoloissa käydessä riittämättömäksi.

Kiinteistö, muu maa-alue tai huoneisto voitaisiin tarvita myös poliisin operatiivisen johtokeskuksen perustamiseksi. Toimivaltuuden soveltamistarve voisi liittyä myös väestön siirtämiseen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Väestöä siirrettäessä poliisi, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana viranomaisena, pääosin siirtyisi myös. Alueella, jolle väestöä siirretään, ei välttämättä ole riittävästi poliisin omia tiloja muualta siirretyille poliiseille, kalustolle ja muulle materiaalille sekä majoitus- ja huoltotiloille. Rakennuksia tai muita huoneistoja voitaisiin tarvita myös kiinniotettujen säilytystiloiksi. Myös muut turvallisuusviranomaiset tukeutuvat poliisin kiinniotettujen säilytystiloihin niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa.

Velvoitteen piiristä ehdotetaan rajattavaksi pois vakituisessa asumiskäytössä oleva huoneisto. Säännöstä voisi kuitenkin soveltaa kiinteistön tai rakennuksen muihin osiin, vaikka osa siitä olisi vakituisessa asumiskäytössä, jos muut edellytykset velvoitteen piirissä olevan kiinteistön, muun maa-alueen tai huoneiston osalta täyttyisivät.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poliisille oikeus ryhtyä 1 momentin mukaisesti hallintaan otetuilla kiinteistöillä ja muilla maa-alueilla tarvittaviin toimenpiteisiin tilapäisten rakennusten tai rakennelmien rakentamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa tilapäisten rakennusten rakentaminen tai esimerkiksi konttien siirtäminen maa-alueelle, jossa ei löydy valmista infrastruktuuria.

84 §. *Kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneiston luovuttaminen Rajavartiolaitoksen hallintaan*. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin Rajavartiolaitokselle oikeus päätöksellään velvoittaa kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneiston omistaja tai haltija luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, maa- tai vesialue taikka huoneisto Rajavartiolaitoksen hallintaan. Pykälän soveltamisen edellytyksenä olisi se, että se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, eikä Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa voida

muutoin turvata. Toimivaltuus olisi käytettävissä 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Huoneistolla tarkoitettaisiin pykälässä rakennusta tai sen osaa.

Rajavartiolaitoksella olisi sisällöltään pääosin vastaava otto-oikeus sen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin liittyen 11 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ehdotetun lain 61 §:n nojalla.

Pykälä voisi tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa Rajavartiolaitoksen normaalisti käytössä olevien alueiden, tilojen, rakennusten ja muiden huoneistojen lisäksi olisi tarpeen saada tiloja Rajavartiolaitoksen henkilökunnan, reserviläisten ja kansainvälistä apua antavien henkilöiden tilapäisiksi työ- ja majoituspisteiksi, materiaalin ja kulkuneuvojen säilytyspaikoiksi tai Rajavartiolaitoksen toiminnan kohteena olevien henkilöiden rekisteröinti-, majoitus- ja huoltotiloiksi. Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden huolto voi vaatia esimerkiksi hallintaan otettavien kiinteistöjen juomavesikaivojen, jätevesilaitteiden, sähkövoimakoneiden tai polttoainesäiliöiden käyttöä. Merialueella vesialueita voisi olla välttämätöntä ottaa Rajavartiolaitoksen hallintaan myös ilman niihin liittyviä merialueita. Vesialueille voitaisiin sijoittaa estelaitteita taikka särkeä jää vesialueen käytön estämiseksi tai alueella liikkumisen ja oleskelun suuntaamiseksi.

Pykälässä tarkoitettu luovutusvelvollisuus ei ehdotuksen mukaan koskisi vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa. Rajoitus ei estäisi kuitenkaan ottamasta Rajavartiolaitoksen hallintaan saman kiinteistön tai rakennuksen muita osia siltä osin, kun ne eivät ole säännöksessä tarkoitetulla tavalla vakituisessa asumiskäytössä.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

Luvussa säädettäisiin väestön välttämättömän toimeentulon turvaamisesta ja sosiaaliturvan muutoksista poikkeusoloissa. Luvun toimivaltuudet koskisivat lakisääteisen vakuutuksen, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutoksia sekä poikkeusolojen erityistukea. Lisäksi luvussa säädettäisiin etuuksien vähimmäismäärästä tilanteessa, jossa niitä jouduttaisiin luvun toimivaltuuksien nojalla leikkaamaan.

Poikkeusolot voivat aiheuttaa äkillisiä ja erityisen merkittäviä haasteita julkiselle taloudelle sekä tarvetta nopeastikin ohjata valtion menoja vähemmän kriittisistä käyttötarkoituksista poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin tarkoituksiin. Valtion maksukyvyn turvaaminen voi tällöin edellyttää poikkeuksellisia toimenpiteitä, joilla valtion varoja pystytään tilapäisesti ohjaamaan normaalioloista poikkeavalla tavalla. Ehdotetut toimivaltuudet mahdollistaisivat tiettyjen etuuksien maksatuksen lykkäämisen tai keskeyttämisen sekä niiden määrän tilapäisen alentamisen. Toimivaltuuksilla voitaisiin näin nopeasti turvata valtion maksukyvyn säilymistä, mikä pidemmällä aikajänteellä on välttämätöntä myös väestön välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi.

85 §. *Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset.* Pykälässä säädettäisiin erilaisiin lakisääteisiin vakuutuksiin, etuuksiin ja sosiaaliavustuksiin kohdistuvista muutoksista poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 56 ja 57 §:ää ja sisältäisi säännökset mahdollisuudesta alentaa eri eläkkeitä, etuuksia tai avustuksia taikka lykätä tai keskeyttää niiden maksatus. Pykälän soveltamisalaa ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi eläkkeiden ja etuuksien osalta. Lisäksi lykkäämisen kestoaikaa ehdotetaan pidennettävän kuuteen kuukauteen voimassa olevassa valmiuslaissa säädetystä kolmesta kuukaudesta. Pykälän toimintamekanismia ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, ettei toimivaltuuden soveltaminen sisältäisi jatkossa etuuden maksajan yksilöllistä harkintaa, vaan sitä sovellettaisiin suoraan käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perusteella kaikkiin etuudensaajiin.

Pykälässä tarkoitettujen etuuksien määrän alentamista taikka maksamisen lykkäämistä tai keskeyttämistä koskevia toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Vakuutusjärjestelmän toimintaan sekä eri eläkkeiden ja sosiaaliturvaetuuksien maksamiseen voi poikkeusoloissa kohdistua uhkatekijöitä, jotka liittyvät muun muassa järjestelmän rahoitukseen, tietoliikenneyhteyksien toimivuuteen tai järjestelmän käytännön toimeenpanoon ja väestön toimeentuloon. Toimivaltuutta voitaisiin joutua soveltamaan tilanteessa, jossa normaaliolojen lainsäädännön puitteissa tapahtuva lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien tai sosiaaliavustusten täysimääräinen maksaminen ei vallitsevassa poikkeustilanteessa olisi valtiontaloudellisista syistä mahdollista.

Sääntelyllä olisi tarkoitus turvata sekä valtion maksuvalmiutta että väestön perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon mahdollistamalla käytettävissä olevien varojen jakaminen rajoitetusti siten, että ne riittävät etuuksien maksamiseen pidemmälläkin ajanjaksolla. Sosiaalivakuutuksen toimeenpano on lailla annettu itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja yksityisten vakuutuslaitosten tehtäväksi. Ne pyrkivät ylläpitämään toimeenpanemansa järjestelmän toimintaa poikkeusoloissakin. Lakisääteiset etuudet pyritään kriisiaikana maksamaan voimassa olevien säännösten mukaisina niin pitkään kuin mahdollista ja jatkuvaluonteisten etuuksien maksatusta pyritään jatkamaan normaalisti. Toimivaltuuden soveltamisen laajuuden tarpeeseen vaikuttaa kulloinkin vallitseva tilanne. Toimivaltuudessa säädettäisiin erikseen ensinnäkin lakisääteisistä etuuksista ja toisekseen etuuksista, jotka liittyvät tiettyihin tarkoituksiin myönnettyjen kustannusten korvaamiseen tai tukemiseen taikka toimeentulon turvaamista koskevista etuuksista. Toimivaltuuksien soveltamisen yhteydessä maksettavista etuuksien vähimmäismäärästä säädettäisiin 86 §:ssä.

Pykälän *1 momentti* koskisi lakisääteisiin maksuihin perustuvia, toimeentuloa turvaavia etuuksia kuten lakisääteisiä eläkkeitä, kuntoutusrahaa, työttömyyspäivärahaa, sairaus-, työtapaturma ja ammattitauti-, potilas- tai liikennevakuutuksen perusteella suoritettavia etuuksia sekä vastaavia muita etuuksia kuten näiden etuuksien tilalle tulevia tai niitä täydentäviä vastaavia etuuksia, sekä työmarkkinatukea ja opintotukea. Henkilöllä on oikeus pykälässä tarkoitettuihin sosiaaliturvaetuuksiin niissä tilanteissa, joissa hänen mahdollisuutensa hankkia toimeentuloa ovat esimerkiksi työttömyyden, sairauden, ja vanhuuden aikana heikentyneet. Lailla säädetään niistä edellytyksistä, joiden tulee täyttyä, jotta henkilö voi saada kyseistä etuutta.

Voimassa olevassa valmiuslaissa eläkkeistä mainitaan esimerkkeinä työeläke ja kansaneläke. Lainkohtaa ehdotetaan kuitenkin muutettavan siten, että eläkkeistä käytettäisiin kattavampaa ilmaisua lakisääteiset eläkkeet. Lakisääteisillä eläkkeillä tarkoitettaisiin kaikkia lakisääteisistä järjestelmistä maksettavia eläkkeitä, kuten työeläkkeitä, kansaneläkettä, takuueläkettä, sekä työtapaturma- ja ammattitautilain, potilasvakuutuslain, liikennevakuutuslain ja sotilasvammalain perusteella maksettavia eläkkeitä. Näiden eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanosta vastaavat työeläkelaitokset, Kansaneläkelaitos, vahinkovakuutusyhtiöt ja Valtiokonttori.

Momentin *1 kohdan* mukaan edellä mainittujen eläkkeiden ja etuuksien maksamista voitaisiin lykätä enintään kolme kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan. Lykkäämistä voidaan pitää lievimpänä maksamisen muuttamisen tapana sen vuoksi, että lykkääminen toimenpiteenä sisältää sen, että saamatta jäänyt määrä kuitenkin maksetaan eläkkeen saajalle kokonaisuudessaan myöhemmin. Lykkäämisen mahdollista kokonaiskestoa ehdotetaan pidennettäväksi nykyisin voimassa olevan valmiuslain sääntelyyn verrattuna kolmella kuukaudella pitkäkestoisten poikkeusolojen varalle. Kuuden kuukauden enimmäisaika tarkoittaisi kuitenkin sitä, ettei toimivaltuutta voitaisi saman henkilön osalta soveltaa tätä pidempään siinäkään tilanteessa, että poikkeusoloja ja toimivaltuuden soveltamista jatkettaisiin yli kuuden kuukauden ajan. Kuuden kuukauden aikaraja määrittäisi siten ehdottoman enimmäiskeston toimivaltuuden soveltamisen ketjuttamiselle.

Edellä mainittujen eläkkeiden ja etuuksien määrää voitaisiin momentin *2 kohdan* mukaan alentaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla. Koska alentaminen aiheuttaisi pysyviä menetyksiä eläkkeiden ja etuuksien saajalle, on nykyisin voimassa olevassa valmiuslaissa säädetyn kolmen kuukauden enimmäisajan katsottava olevan tältä osin edelleen perusteltu. Kolmen kuukauden enimmäisaika voisi koostua myös useammasta tätä lyhyemmästä jaksosta, mutta asettaisi ehdottoman aikarajan toimivaltuuden soveltamisen ketjuttamiselle. Alentamisen suuruus riippuisi siitä, miten suuren alennuksen katsottaisiin poikkeusoloissa olevan tarpeen väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Säännös mahdollistaisi sen, että maksussa oleva summa jopa puolitettaisiin, mutta alentamisen suuruus määriteltäisiin aina toimivaltuuksien soveltamisperiaatteiden mukaisesti, kuten esimerkiksi oikeasuhtaisuuden mukaan.

Momentin *3 kohdan* mukaisesti jos 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät olisi riittäviä, maksaminen voitaisiin myös keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi. Maksamisen keskeyttäminen olisi voimakkaimmaksi katsottava keino tehdä muutoksia eläkkeiden ja etuuksien maksuun. Sen vuoksi se tulisi kyseeseen viimesijaisena toimenpiteenä, jos maksamisen lykkäämistä taikka eläkkeen tai etuuden määrän alentamista ei pidettäisi riittävänä keinona. Kyseisen 3 kohdan käyttöönoton tarpeen arviointi ei kuitenkaan edellyttäisi edellä 1 ja 2 kohdan aikaisempaa soveltamista ennen kuin maksaminen voitaisiin keskeyttää. Toimivaltuuden käyttöönoton tarve tulee kuitenkin perustua aina kokonaisarvion tekemiseen kyseisissä poikkeusoloissa.

Pykälän *2 momentti* koskisi etuuksia, joiden tarkoituksena on esimerkiksi kustannusten korvaaminen tai tietyn tarkoituksen tukeminen. Pykälän 2 momentti koskisi äitiysavustusta, adoptiotukea, elatustukea, lapsilisää, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea, yleistä asumistukea, eläkkeensaajan asumistukea, työmarkkinatukea, opintorahaa, asumislisää, sotilasavustusta, sotilasvammakorvausta, vammaisetuutta, kuntoutusetuutta sekä vastaavaa muuta etuutta tai näiden etuuksien tilalle tulevaa tai niitä täydentävää vastaavaa etuutta. Lailla säädetään oikeuksista eri etuuksiin, maksettavan etuuden euromäärästä sekä niistä edellytyksistä (esimerkiksi tietty ikä, asumismuoto, jokin vamma tai sairaus, opiskelu tai lapsenhoito), joiden tulee täyttyä, jotta henkilö voi saada kyseistä etuutta. Eri etuuksien käsittely ja maksaminen etuudensaajille kuuluu Kansaneläkelaitokselle, jos käsittelyä tai toimeenpanoa ei ole säädetty jonkun muun tahon toimeenpantavaksi.

Pykälän 2 momentti koskisi myös toimeentulotukea. Poikkeusoloissa tukien määrää voidaan joutua rajaamaan, myös toimeentulotuen määrää, mutta kuitenkin vain niin, että henkilöllä tai perheellä olisi käytössään aina vähintään 86 §:n mukainen vähimmäismäärä. Toimeentulotukea voitaisiin poikkeusoloissakin myöntää myös kiireellisessä tilanteessa toimeentulotukilain 14 b §:n mukaisesti esimerkiksi ruokaan, välttämättömien lääkkeiden hankintaan tai kiireellisen majoituksen järjestämiseen.

Momentissa säädettäisiin 1 momenttia vastaavasti mahdollisuudesta lykätä etuuksien maksamista enintään kolme kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan (1 kohta). Mahdollisuudesta alentaa niiden määrää enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla (2 kohta) sekä mahdollisuudesta keskeyttää niiden maksaminen enintään kolmeksi kuukaudeksi, jos 1 tai 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä (3 kohta).

Alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun maksamisen lykkäämisen tai keskeyttämisen kestosta poikkeusoloissa säädettäisiin aina tarkemmin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuilla valtioneuvoston asetuksilla. Asetuksenantovaltuus on välttämätön, koska vasta poikkeusoloissa voidaan tietää, mihin eläkkeiden, vakuutusten, avustusten tai muiden etuuksien maksatukseen liittyisi ongelmia ja voitaisiin arvioida rajoituksien tarvittava kesto tai määrä. Toimivaltuutta voitaisiin siten tosiasiassa soveltaa vasta soveltamisasetuksen antamisen jälkeen.

Ahvenanmaalla on osittain omaa lainsäädäntöä erinäisistä eläkkeistä ja etuuksista. Maakunnan työntekijöiden eläkkeiden lainsäädännöllinen perusta eroaa niiden osalta, jotka on otettu virkaan ennen vuotta 2008. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia etuuksia ovat muun muassa äitiysavustus, lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, asumistuki ja toimeentulotuki. Niiltä osin kuin maakunta vastaa tukien määrästä ja maksusta voitaisiin maakunnalle antaa sopimusasetuksella toimivalta päättää niistä poikkeusoloissa. Jos näin ei tehdä olisi käyttöönottoasetuksessa syytä harkita Ahvenanmaan maakunnan rajaamista soveltamisen ulkopuolelle.

86 §. *Etuuksien vähimmäismäärä.* Ehdotetun pykälän tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähimmäistoimeentulo tilanteissa, joissa eläkkeiden tai eri etuuksien maksamista on lykätty, määrää alennettu tai niiden maksaminen keskeytetty valmiuslain 85§:n nojalla. Säännöksillä pyrittäisiin voimassa olevan lain 56.3 §:ää ja 58 §:ää vastaavasti varmistumaan siitä se, ettei perustuslain 19 §:ssä turvattua toimeentulon vähimmäissuojaa loukattaisi. Sääntelyllä on siten tarkoitus turvata etuuksien saajille vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksamista on lykätty tai maksaminen on keskeytetty. Ehdotettu pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi aina tarkoitettu sovellettavan yhdessä 85 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien kanssa.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan 85 §:ssä tarkoitettujen etuuksien saajille etuuden maksamisen lykkäämisen, etuuden määrän alentamisen tai etuuden maksamisen keskeyttämisen aikana toimeentulotukea siten, että henkilölle tai perheelle muiden tulojen kanssa yhteenlaskettuna tulee käyttöön vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä ja sen lisäksi välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä.

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat muun muassa ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisesta puhtaudesta sekä paikallisliikenteen, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä aiheutuvat menot, sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Yksin asuvan henkilön perusosan määrä vuonna 2024 on 587,71 euroa kuukaudessa ja vuonna 2025 on 593,55 euroa kuukaudessa. Lisäksi esim. jokaiselle perheen lapselle lasketaan oma perusosa, joka otetaan huomioon osana perheen saamaa toimeentulotukea.

Perusosaa vastaavan summan lisäksi henkilölle tai perheelle tulisi jäädä käyttöön rahaa niin, että se kattaa välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot. Välttämättömän asuinmenon määritelmällä tarkoitettaisiin samaa kuin toimeentulotukilain 7 a §:ssä. Lisäksi toimeentulotukea voitaisiin myöntää muihin kuin perusosalla katettaviin terveydenhuoltomenoihin (laki toimeentulotuesta 7 b §). Tyypillisiä erikseen huomioon otettavia terveydenhuollon menoja ovat reseptilääkkeet. Jos henkilöllä tai perheellä on tuloja, niiden määrä vähennetään maksettavan toimeentulotuen määrästä.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin vastaavasti eläkkeiden vähimmäismäärästä. Sen mukaan 85 §:n 1 momentissa mainittuja eläkkeitä maksettaisiin niiden alentamisesta, maksamisen lykkäämisestä tai keskeyttämisestä huolimatta aina niin paljon, että etuudensaajan saamat eläkkeet ovat yhteensä vähintään kansaneläkelaissa (568/2007) tarkoitetun täysimääräisen kansaneläkkeen suuruiset. Kansaneläkkeen täysi määrä on 775,50 euroa kuukaudessa vuonna 2024. Määrä on alempi, jos henkilöllä on avo- tai aviopuoliso.

87 §. *Väestön maksukyvyn ja toimeentulon turvaaminen poikkeusolojen erityistuella***.** Lakiin ehdotetaan otettavan toimivaltuus, jonka tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulon turvaava tuki niissä tilanteissa, joissa eri etuuksien maksaminen osoittautuu maksuliikenteen häiriön vuoksi mahdottomaksi edes rajoitetussa muodossaan. Sääntelyn tarkoituksena on turvata jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon myös poikkeusoloissa.

Säännös vastaisi voimassa olevan valmiuslain 57 a §:ää ja sitä voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain väestön välttämättömän maksukyvyn ja toimeentulon turvaamiseksi.

Tuki voitaisiin ehdotetun *1 momentin* mukaan myöntää jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Toimeentulotuen saannin edellytysten selvittäminen tavallisessa menettelyssä voisi olla mahdotonta tietoliikenteen laajamittaisen häiriön takia tai esimerkiksi siksi, että toimeentulotukihakemuksia tulisi lyhyessä ajassa niin suuri määrä, ettei niitä pystyttäisi käsittelemään ajassa, joka turvaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon. Tällaisessa tilanteessa toimeentulo voitaisiin turvata lyhytaikaisesti antamalla poikkeusolojen erityistukena. Tuki voitaisiin suorittaa maksusitoumuksena tai muulla vastaavalla menettelyllä kuten muulla maksamiseen soveltuvalla välineellä tai jakamalla välttämättömyyshyödykkeitä.

Pykälän 1 momentissa maksuliikenteen häiriöllä tarkoitettaisiin laajamittaista ja pidempikestoista tieto- ja maksuliikenteen häiriötä, jolloin tilisiirtojen tekeminen, sähköisten maksuvälineiden sekä pankki- ja luottokorttien käyttö maksuvälineenä olisi estynyt, tai etuuksien maksatukseen tulisi muusta syystä hyvin pitkäaikaista viivettä, joka vaarantaisi ihmisten toimeentulon. Tällöin toimeentuloa turvaavan tuen tarpeessa olisi suuri määrä kotitalouksia riippumatta siitä, mikä säännöllisen toimeentulon lähde on ja onko kotitaloudella varoja.

Momentin mukaan tuella on tarkoitus kattaa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömät elintarvikkeet, lääkkeet ja muut vastaavat välttämättömät hyödykkeet. Tuki ei vaikuttaisi oikeuteen saada muita etuuksia. Tuki olisi lähtökohtaisesti tarkoitus periä takaisin siinä vaiheessa, kun tuen suorittamiseen johtaneet olosuhteet olisivat päättyneet. Tuen takaisinperinnästä säädettäisiin erikseen 152 §:ssä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen tehtävästä huolehtia tuen myöntämisestä, maksamisesta ja muusta toimeenpanosta. Tuen hakemiseen ja myöntämiseen, tukiasian käsittelyyn sekä muutoksenhakuun sovellettaisiin 151 §:ssä säädettyä menettelyä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin hyvinvointialueiden tehtävästä huolehtia väestön välttämättömästä toimeentulosta muilla tavoin, jos tuen myöntäminen tai suorittaminen maksuliikenteen häiriötilanteessa ei ole mahdollista. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa laajavaikutteinen ja pitkäkestoinen tietojärjestelmä- tai muu vastaava häiriö estää myös pykälässä tarkoitetun erityistuen maksamisen. Hyvinvointialueiden tehtävässä voisi olla kyse esimerkiksi ruuan ja erilaisten välttämättömien hyödykkeiden jakelusta. Sääntelyn tarkoituksena on turvata viimesijainen välttämätön huolenpito ja toimeentulo myös poikkeusoloissa.

Ehdotetun *4 momentin* mukaan tuen määrästä ja maksatuksen järjestämisestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi tarkoitus säätää muun muassa tuen suorittamisen tavoista ja mahdollisista maksueristä sekä niiden aikatauluista. Tuen määrään vaikuttaisi vallitsevat olosuhteet, kuten häiriötilanteen kesto sekä mahdolliset rajoitukset hyödykkeiden tarjonnassa. Koska tuella on tarkoitus kattaa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömät elintarvikkeet, lääkkeet ja muut vastaavat välttämättömät hyödykkeet, voitaisiin tarvittavaa tuen määrää arvioida suhteessa toimeentulotuen perusosaan, mikä vastaa vakiintunutta ruokamenoihin tarkoitettua osuutta. Tuen tulisi kuitenkin kaikissa olosuhteissa kattaa välttämättömiin elintarvikkeisiin ja lääkkeisiin sekä muihin vastaaviin välttämättömiin hyödykkeisiin tarvittava rahamäärä. Edellä mainittu soveltamisasetus olisi aina välttämätön toimivaltuuden soveltamiselle.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaamista poikkeusoloissa koskevista toimivaltuuksista. Luvun toimivaltuuksissa olisi käytän-

nössä kyse erilaisista säännöstelytoimivaltuuksista, joiden tarkoituksena on turvata välttämättömyyshyödykkeiden ja välttämättömien palvelujen saatavuutta tilanteessa, jossa normaalit markkinamekanismit eivät riitä täyttämään väestön tai poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä tarpeita.

Ehdotetut toimivaltuudet koskisivat ensinnäkin välttämättömän hyödyketuotannon turvaamista, välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaamista tietyille viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille, kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaamista sekä kulutushyödykkeiden hintasäännöstelyä. Lisäksi toimivaltuudet koskisivat ulkomaankaupan säännöstelyä ja satamien tavarakuljetusten turvaamista. Välttämätön tarve luvun toimivaltuuksien soveltamiselle liittyisi tyypillisesti tilanteeseen, jossa poikkeusoloihin johtanut kriisi on luonteeltaan rajat ylittävä ja vaarantaa merkittävällä tavalla tiettyjen tuotteiden, raaka-aineiden tai komponenttien saamista ulkomailta. Poikkeusolot voivat toisaalta myös itsessään esimerkiksi merkittävällä tavalla lisätä tietyn tuotteen, raaka-aineen tai komponentin kysyntää ja näin vaarantaa sen saatavuutta poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin tarkoituksiin. Molemmat skenaariot voivat johtaa tilanteeseen, jossa tietyn hyödykkeen tai palvelun tuotantoa tai myyntiä taikka hyödykkeen hintaa on välttämätöntä säännöstellä.

88 §. *Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen tietyille viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille.* Pykälässä säädettäisiin toimenpiteistä, joilla voitaisiin turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen riittävyys tietyille viranomaisille tai elinkeinonharjoittajille. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 33 §:ää ja se olisi sovellettavissa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Elinkeinonharjoittajille asetettu velvoite seuraisi suoraan käyttöönottoasetuksen ja sitä koskevan välttämättömän soveltamisasetuksen sisällöstä.

Pykälän *1 momentin* mukaan elinkeinonharjoittaja saisi luovuttaa sen yleisesti markkinoille saattamaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi välttämätöntä hyödykettä tai palvelua vain ostolupaa vastaan. Velvollisuus olisi ehdotuksen mukaan rajattu vain niihin hyödykkeisiin ja palveluihin, joita elinkeinonharjoittaja normaalioloissakin markkinoi muille elinkeinonharjoittajille tai julkisyhteisölle. Ostolupa voitaisiin myöntää vain sellaisille viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille, joiden toiminta liittyy edellä mainittujen toimintojen turvaamiseen.

Säännöksen nojalla elinkeinonharjoittaja voitaisiin velvoittaa pitämään myös saatavilla säännöstelyn piiriin kuuluvia hyödykkeitä. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että elinkeinonharjoittajan tulisi pitää sillä myynnissä tai varastossa olevaa hyödykettä saatavilla säännöksessä tarkoitetulle muulle elinkeinonharjoittajalle tai viranomaisille. Saatavilla pitämisellä ei kuitenkaan viitattaisi velvollisuuteen hankkia tällaisia tuotteita lisää varastoon vaan myynnin kohdentamista nimenomaan säännöstelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään toimintaan.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin ensinnäkin tarkemmin siitä, mihin toimintaan ostolupa voitaisiin myöntää. Toiseksi asetuksella säädettäisiin tarkemmin ostoluvan alaisista hyödykkeistä ja palveluista sekä säännöstelyn käytännön toteuttamistavoista. Koska toimivaltuuden soveltamisen tarve riippuu kunkin poikkeusolon luonteesta ja siitä aiheutuvista seurauksista, säännöstelyn alaiset hyödykkeet olisi mahdollista täsmentää soveltamisasetuksella vasta poikkeusoloissa.

Pykälän *3 momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi ehdotetussa pykälässä tarkoitetun säännöstelyn toimeenpanon yleisestä ohjauksesta sekä valvoisi säännöstelyn noudattamista. Elinvoimakeskukset myöntäisivät toimialueillaan pykälässä tarkoitetut ostoluvat.

89 §. *Välttämättömän hyödyketuotannon turvaaminen.* Pykälässä kiellettäisiin tai rajoitettaisiin elinkeinonharjoittaja käyttämästä tiettyjä materiaaleja tai hyödykkeitä muuhun kuin yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömään hyödyketuotantoon. Pykälä vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan lain 34 §:ää. Pykälää ja sen sisältämää asetuksenantovaltuutta kuitenkin täsmennettäisiin. Lisäksi pykälällä mahdollistettaisiin käyttökiellon lisäksi myös erilaisten rajoitustoimenpiteiden asettaminen.

Lähtökohtaisesti tilannetta, jossa markkinoilla on niukkuutta tietystä materiaalista tai hyödykkeestä, tulisi ensisijaisesti hallita edellä 88 §:ssä tarkoitetulla ostolupamekanismilla. Jos kyseiset toimenpiteet eivät kuitenkaan riittäisi hallitsemaan tilannetta, voitaisiin hyödykkeiden käyttöä säännöstellä kokonaisvaltaisemmin ehdotetulla sääntelyllä. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on siten viime kädessä varmistaa hyödyketuotannon ohjautuminen sellaisten kriittisten tuotteiden valmistukseen ja niiden materiaalien tai hyödykkeiden osalta, joista on merkittävä pula.

Toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden toimintamekanismi perustuisi ehdotuksen mukaan siihen, että tietyn materiaalin tai hyödykkeen käyttöä muihin kuin poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömään hyödyketuotantoon rajoitetaan. Asiallisesti käyttökiellon tai -rajoituksen tarkoituksena olisi ohjata sellaisia materiaaleja tai hyödykkeitä, joista on poikkeusoloissa niukkuutta, poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin tarkoituksiin rajoittamalla niiden kysyntää markkinoilla. Vaikka toimivaltuus ei itsessään sisältäisi elinkeinonharjoittajille kieltoa hankkia tai varastoida säännöstelyn alaisia materiaaleja tai hyödykkeitä myös muihin tarkoituksiin, yritysten voidaan olettaa poikkeusoloissakin toimivan taloudellisesti rationaalisella tavalla. Lähtökohtaisesti niillä ei ole taloudellista intressiä hankkia tai tarpeettoman laajasti varastoida materiaaleja tai hyödykkeitä, joita ne eivät saa liiketoiminnassaan hyödyntää. Säännöstelyn alaisen materiaalin tai hyödykkeen kysynnän rajoittamisella voitaisiin siksi tietyissä tilanteissa nopeastikin ohjata niitä toimitusketjussa nimenomaan poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin käyttötarkoituksiin.

Toimivaltuuden mahdollinen käyttöala koskisi käytännössä vain sellaisia hyödykkeitä tai materiaaleja, joita käytetään hyödyketuotannossa useisiin eri käyttötarkoituksiin. Koska toimivaltuudella lisäksi mahdollisesti merkittävälläkin tavalla puututtaisiin elinkeinovapauteen sekä muiden hyödykkeiden tuotantoon ja siten saatavuuteen, asiallisesti toimivaltuuden käyttöala rajautuisi lähinnä sellaisiin materiaaleihin ja hyödykkeisiin, joilla on suhteellisen rajattu käyttäjien ja käyttötarkoitusten joukko.

Pykälän *1 momentin* mukaan elinkeinonharjoittajan oikeutta käyttää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäviä materiaaleja tai hyödykkeitä voitaisiin yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän hyödyketuotannon turvaamiseksi rajoittaa tai kieltää se kokonaan muuhun kuin valtioneuvoston asetuksella säädettävään välttämättömään hyödyketuotantoon. Hyödykkeellä viitattaisiin niin aineellisiin kuin aineettomiin hyödykkeisiin. Momentissa säädettäisiin luettelon avulla niistä materiaaleista ja hyödykkeistä, joita asetuksella säädettävän kohdentamisen alaan voisi kuulua. Asetuksella tarkemmin säädettävän rajoituksen tai kiellon alaan voisi kuulua 1) metalleja tai metalliseoksia, 2) kemikaaleja, 3) lääkeraaka-aineita, 4) elektroniikkakomponentteja, 5) maataloustuotteita, 6) elintarviketeollisuuden käyttämiä hyödykkeitä, 7) energiantuotannon raaka- tai polttoaineita tai 8) muita teollisuustuotannon välttämättömiä materiaaleja tai hyödykkeitä.

Kielto tai rajoitus käyttää tiettyä materiaalia muuhun kuin välttämättömään hyödyketuotantoon seuraisi käyttöönottoasetuksen ja toimivaltuuden soveltamisen kannalta välttämättömästä 1 momentin mukaisesta soveltamisasetuksesta. Kielto tai rajoitus käyttää tiettyä materiaalia ja hyödykettä koskisi kaikkia elinkeinonharjoittajia, jotka käyttäisivät tai jalostaisivat säännöstelyn alaisia materiaaleja tai hyödykkeitä muuhun kuin käyttöönotto- ja soveltamisasetuksella nimen-

omaisesti sallittuun tuotantoon. Valtioneuvosto voisi soveltamisasetuksella säännöstellä esimerkiksi jonkin vaikeasti saatavan raaka-aineen käyttöä. Materiaalien ja hyödykkeiden yksilöinti perustuisi joko tietyn materiaalin nimeen (esimerkiksi kaliumsulfaatti tai nikkeli) tai tullitariffin nimikkeisiin (esimerkiksi öljyt kumituotteiden valmistukseen (27.10) tai synteettinen kumi (40.02 ja 40.05). Vastaava yksilöintitapa on käytössä mm. valtioneuvoston asetuksessa turvavarastointiohjelmasta (938/2023). Asetuksella täsmennettäisiin myös se, mihin hyödyketuotantoon säännösteltyä materiaalia tai hyödykettä voitaisiin käyttää. Kyse voisi olla esimerkiksi lannoitteiden ja ampumatarvikkeiden valmistuksesta

Velvollisuuden tarkoituksena ei olisi kuitenkaan estää elinkeinonharjoittajia luovuttamasta tai myymästä materiaalia tai hyödykkeitä eteenpäin sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, joka voisi käyttää niitä säännöstelyssä tarkennettuun välttämättömään hyödyketuotantoon. Koska materiaalia tai hyödykettä myyvä elinkeinonharjoittaja ei voi varmistua siitä, mihin tarkoitukseen ostaja sen käyttää, ei säännöksestä tältäkään osin voi johtua luovutusrajoitusta. Säännöstelyssä olisi siten kyse tietyn materiaalin tai hyödykkeen käyttökiellosta tai rajoituksesta muuhun kuin kyseisessä tilanteessa säädettyyn välttämättömyyshyödyketuotantoon, ei luovutuskiellosta.

Pykälän 3 momentin mukaan Elinvoimakeskus valvoisi pykälässä tarkoitettujen rajoitusten ja kieltojen noudattamista. Ruokavirasto valvoisi kuitenkin säännöstelyä alkutuotannon osalta sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden tuotannon osalta.

90 §. *Kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen*. Pykälässä säädettäisiin kulutushyödykkeiden säännöstelystä. Sääntelyn tarkoituksena on viimekädessä varmistaa väestön toimeentulolle välttämättömien kulutushyödykkeiden, kuten tiettyjen elintarvikkeiden sekä terveys- ja hygieniatuotteiden riittävyys. Vaikka tuotanto-, hankinta- ja logistiikkaprosessien kautta ketjuohjatut ja valtakunnallisesti toimivat kaupan toimijat tuottaisivat kriisitilanteissa vähittäiskaupan pisteisiin ensisijaisesti poikkeusolojen kannalta välttämättömiä kulutushyödykkeitä, saatetaan hyödykkeiden riittävyyden turvaamiseksi joutua asettamaan viime sijassa vähittäiskaupan myyntitoimintaa rajoittavia toimenpiteitä. Ahvenanmaan osalta päivittäistavaroiden säännöstelyssä olisi otettava huomioon myös alueen erityispiirteet, kuten väkiluvun vaihdokset vuodenaikojen mukaan ja markkinoilla toimivat ruotsalaiset toimijat.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja vain silloin kuin edellä 88 ja 89 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet ovat riittämättömiä väestön toimeentulon turvaamiseksi. Kulutustarvikkeisiin kohdistuva säännöstely olisi siten toissijaista- tai täydentävää suhteessa edellä 89 §:ssä tarkoitettuun elinkeinonharjoittajien väliseen tai elinkeinonharjoittajien ja julkisten toimijoiden väliseen kaupankäyntiin tai 90 §:ssä säädettyyn tuotannon säännöstelyyn. Sääntely vastaisi pääosin voimassa olevan lain 32 §:ää. Säännöstelyn piiriin kuuluvista hyödykkeistä säädettäisiin kuitenkin nykyistä täsmällisemmin. Lisäksi säännöstelytoimenpiteiden valikoimaa laajennettaisiin ja sääntelyn käyttöalaa ajantasaistettaisiin luopumalla ostoluvasta yksinomaisena kulutushyödykkeiden säännöstelymekanismina. Ehdotuksen mukaan kulutushyödykkeitä säännösteltäisiin ensisijaisesti myynnin määrällisen rajoittamisen keinoin. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa kulutushyödykkeiden säännöstelyvalikoiman sopeuttaminen tilanteeseen nähden oikeasuhtaisesti ja tarpeetonta hallinnollista taakkaa aiheuttamatta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta rajoittaa säännöksessä tarkoitettujen väestön toimeentulolle välttämättömien kulutushyödykkeiden myyntiä määrällisesi asiakasta tai ostotapahtumaa kohden. Momentin mukaisesti elinkeinonharjoittaja saisi luovuttaa jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiä elintarvike-, terveys-, hygienia- tai muita vastaavia välttämättömiä kulutushyödykkeitä vain tietyn määrän asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä kulutushyödykkeitä velvoite koskee ja myynnin määrällisistä rajoituksista. Toimivaltuuden mukaista velvoitetta voitaisiin siten tosiasiallisesti noudattaa vasta soveltamisasetuksen antamisen jälkeen,

jolla täsmennettäisiin velvoitteen piiriin kuuluvat hyödykkeet ja niitä koskevat rajoitukset. Toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi siten aina edellä tarkoitetun soveltamisasetuksen antamista.

Myynnin rajoittamisella tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä toimintaa, jossa elinkeinonharjoittaja esimerkiksi rajoittaa mahdollisuutta ostaa kaupasta jotain tiettyä hyödykettä vain tietyn kappalemäärän ja valvoo rajoituksen noudattamista myyntitapahtuman yhteydessä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin ostokiintiöihin perustuvasta säännöstelystä, joka olisi hallinnollisesti kevyempi säännöstelyjärjestelmä suhteessa voimassa olevaan lakiin sisältyvään kaikkia kuluttajia koskevaan ostolupajärjestelmään. Ehdotettua ostokiintiöjärjestelmää voitaisiin soveltaa vain, jos 1 momentin mukaiset toimenpiteet eivät olisi säännöstelyn toteuttamiseksi riittäviä. Tällöin elinkeinonharjoittaja saisi luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja kulutushyödykkeitä kuluttajalle tai tiettyyn kuluttajaryhmään kuuluvalle vain valtioneuvoston asetuksella säädettävän määrällisen ostokiintiön mukaisesti. Ostokiintiö määräytyisi momentin nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetyin perustein ja se voitaisiin määrittää yhtäläisesti kaikkia kuluttajia koskevaksi tai kuluttajaryhmittäin. Sanotun asetuksen antaminen olisi välttämätöntä toimivaltuuden soveltamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Jos ostokiintiö osoitettaisiin säännöksen tarkoittamalla tavalla vain tiettyyn kuluttajaryhmään kuuluville (kuten vastasyntyneiden äidit), voisi edellä mainittuun kuluttajaryhmään kuulumisen todentaminen edellyttää viranomaisen erillistä todentamista koskevaa menettelyä, kuten todistuksen myöntämistä kyseiseen kuluttajaryhmään kuulumisesta, jos tietoja ei olisi suoraan saatavilla esimerkiksi väestötietorekisteristä. Puolestaan yhtäläisin perustein myönnettävät ostokiintiöt voitaisiin siirtää suoraan kuluttajille väestötietorekisteritietojen perusteella. Tieto ostokiintiön mukaisen osto-oikeuden käytettävyydestä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi sähköisen tietojenkäsittelyyn perustuvana ratkaisuna. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin säännöstelyn käytännön toteuttamistavoista.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin säännöstelystä ohjauksesta, toimeenpanosta ja valvonnasta vastaavista viranomaisista. Säännöstelyn ohjauksesta ja toimeenpanosta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö ja Lupa- ja valvontavirasto. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi siten esimerkiksi ostokiintiöjärjestelmän valtakunnallisen käyttöönottoon varautumisesta osana sille säädettyjä tehtäviä.

Ehdotetun momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto laskisi ostokiintiön mukaiset osto-oikeudet ja toimittaisi ne ilman eri päätöstä siten kuin tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään. Jos osto-oikeuksia ei olisi mahdollista toimittaa sähköisesti tai postitse, kunnat toimittaisivat osto-oikeudet alueensa asukkaille ja näiltä osin siten avustaisivat Lupa- ja valvontavirastoa tehtävässään.

Ehdotetun *4 momentissa* säädettäisiin Lupa- ja valvontavirastolle oikeus saada väestötietojärjestelmästä ostokiintiöiden laskemiseksi ja toimittamiseksi välttämättömät tiedot. Kunnat kuitenkin myöntäisivät hakemuksesta tietylle kuluttajaryhmälle osoitetut ostokiintiöt siltä osin, kun niitä ei ole mahdollista jakaa väestötietojärjestelmän tietojen perusteella. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, jos ostokiintiöt osoitettaisiin esimerkiksi tietyn työn luonteen perusteella, joka edellyttäisi erillistä todentamismenettelyä henkilön kuulumisesta kyseiseen kuluttajaryhmään.

Ehdotetun *5 momentin* mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoisi pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista.

91 §. *Kulutushyödykkeiden hintasääntely.* Pykälässä säädettäisiin vähittäiskaupan säännöstelyä täydentävästä hintasääntelystä. Sääntelyn tarkoituksena on estää elinkeinonharjoittajia ylihinnoittelemasta sellaisia tuotteita, joista on pulaa ja näin varmistaa kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen kaikille henkilökohtaisista taloudellisista olosuhteista riippumatta. Pykälä

vastaisi pääosin voimassa olevan lain 43 §:ää. Voimassa olevaan pykälään sisältyvät energia-alan hintasääntelyä koskevat säännökset kuitenkin eriytettäisiin osaksi energiasääntelyä. Lisäksi toimivaltuuden käyttötarkoitusta täsmennettäisiin siten, että kulutushyödykkeiden hintoja voitaisiin säännellä vain säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi.

Velvoite olla ylittämättä tiettyä hyödykettä koskevaa hintaa seuraisi suoraan käyttöönottoasetuksesta ja sen soveltamiseksi välttämättömästä soveltamisasetuksesta, jolla valtioneuvosto määrittelisi enimmäishinnan. Hinta voitaisiin määritellä sekä tukku- ja vähittäismarkkinoilla. Enimmäishinta olisi määritettävä siten, että se kattaa hyödykkeen keskimääräiset hankintakustannukset ja elinkeinonharjoittajan kohtuullisen tuoton. Hintasäännöstelyyn olisi ehdotuksen mukaan mahdollista ryhtyä vain hyödykkeiden säännöstelyn toimivuuden varmistamiseksi. Hintasääntelyä ei siten voitaisi soveltaa esimerkiksi pelkästään inflaation torjuntaan, vaikka sen soveltamisella saattaisikin olla hintojen nousua ennaltaehkäisevä vaikutus.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan säännöstelyn alaisille hyödykkeille voitaisiin asettaa myös korotuskatto. Tällöin hintaa ei saisi korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää prosentuaalista määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä laskettaisiin siitä hinnasta, jonka elinkeinonharjoittaja on kyseisestä hyödykkeestä poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt kuluttajilta.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoisi pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista. Normaaliolojen lainsäädännön sisältämien valvontatoimivaltuuksien avulla varmistettaisiin, etteivät toimijat pyri kiertämään hintasäännöstelyä esimerkiksi poikkeamalla elintarviketurvallisuutta koskevista vaatimuksista.

92 §. *Ulkomaankauppaan kohdistuvat toimenpiteet*. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa ulkomaankauppaan kohdistuvia toimenpiteitä, joilla turvattaisiin tiettyjen välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuus Suomessa myös poikkeusoloissa. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tai puolustusvalmiuden kannalta välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi kaikissa 11 §:n mukaisissa poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 35 §:ää. Sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin ulkomaankauppaan kohdistuvien toimenpiteiden osalta sekä laajennettaisiin toimivaltuuden käyttöalan osalta. Samalla hyödykkeiden ja palvelujen tuontia tai vientiä koskevasta luvanvaraisuudesta (valtioneuvoston myöntämä lupa) luovuttaisiin. Ulkomaankauppaan kohdistuvat toimenpiteet ja toimenpiteiden alaiset hyödykkeet ja palvelut täsmennettäisiin ehdotuksen mukaisesti soveltamisasetuksella. Hyödykkeeksi luettaisiin niin aineelliset ja aineettomat hyödykkeet, mukaan lukien tuotantohyödykkeet sekä aineettomat tavarat. Voimassa olevaan lakiin nähden säännöksessä mainittaisiin selvyyden vuoksi erikseen myös palveluiden kuuluminen sääntelyn piiriin.

Voimassa olevassa laissa ulkomaankauppaan kohdistuvia toimenpiteitä voidaan asettaa vain valmiuslain nojalla säännösteltyihin hyödykkeisiin. Ehdotettuun pykälään ei enää sisällytettäisi vastaavaa rajausta. Ulkomaankauppaa koskevien toimenpiteiden osalta olennaista olisi hyödykkeiden ja palvelujen välttämättömyys väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tai puolustusvalmiuden kannalta. Toimenpiteitä voitaisiin siten soveltaa esimerkiksi sellaisiin teollisuustuotannon hyödykkeisiin, jotka olisivat välttämättömiä yhteiskunnan toimivuuden kannalta ilman, että kyseisiä hyödykkeitä olisi valmiuslain nojalla jo jouduttu säännöstelemään. Toimenpiteet kohdistettaisiin tapauskohtaisesti joko yksittäiseen hyödykkeeseen tai useampiin hyödykkeisiin tai soveltuvin osin palveluihin. Eri toimenpiteitä voitaisiin samanaikaisesti kohdistaa esimerkiksi eri hyödykkeisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta välttämättömiä hyödykkeitä voisivat olla esimerkiksi lääkkeet tai suojavarusteet. Vastaavasti yhteiskunnan toimivuuden kannalta säännöksessä tarkoitettuja hyödykkeitä tai palveluja voisivat olla esimerkiksi tietyt teollisuuden raaka-aineet, laitteet

tai laitteiden osat, elektroniikkakomponentit, varaosat, öljytuotteet taikka palveluiden osalta tietyt asiantuntijapalvelut. Puolustusvalmiuden osalta välttämättömiksi hyödykkeiksi voitaisiin katsoa esimerkiksi puolustusvoimien tarvitsemat erilaiset tavarat tai tarvikkeet.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin sen sisältämän luettelon *1 kohdan* mukaisesti mahdollisuudesta rajoittaa määrällisesti hyödykkeiden ja palvelujen vientiä tai tuontia. Tällöin turvattavan hyödykkeen tai palvelun viennille tai tuonnille asetettaisiin määrällinen rajoitus, jonka ylityttyä niitä ei saisi viedä maasta tai tuoda maahan.

Ehdotetussa *2 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa hyödykkeitä tai palveluja kokonaan vienti- tai tuontikiellon alaiseksi, jolloin kyseisiä hyödykkeitä tai palveluja ei saisi lainkaan viedä maasta tai tuoda maahan. Tuonti- ja vientikieltojen merkittävyyden vuoksi ne sopisivat vain hyvin äkillisiin tai erityisen kattaviin saatavuusongelmiin.

Ulkomaankauppaa koskeva sääntely perustuu suurilta osin EU-oikeuteen sekä kansainvälisiin sopimuksiin. Kauppapolitiikka kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja poikkeusoloissa välttämättömien ulkomaankauppaa koskevien rajoitusten käyttöönotto tapahtuisi ensisijaisesti EU:n yhteisen kauppapolitiikan puitteessa. Ulkomaankaupan rajoittamiseen tähtäävien kansallisten toimenpiteiden käyttöönottoa arvioidaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan 36 artiklan ja turvallisuuspoikkeuksia koskevan 347 artiklan kannalta. Eräät maailman kauppajärjestö WTO:n sopimukset, kuten mm. Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT-sopimus, SopS 4 ja 5/1995) ja EU:n vapaakauppasopimukset mahdollistavat myös tietyissä kriisitilanteissa sopimusvelvoitteista poikkeamisen. Pykälän nojalla käyttöön otettavien toimenpiteiden valinnassa ja välttämättömyyttä koskevassa arviossa tulee ottaa huomioon myös EU-oikeutta ja kansainvälistä oikeutta koskeva tulkintakäytäntö ja poikkeuksien käyttöönotossa sovellettavat menettelyt.

93 §. *Satamien tavarankuljetustoimintojen turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa satamissa toimiville elinkeinonharjoittajille erityisiä maanpuolustuksen tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tavaratoimitusten turvaamiseksi säädettyjä velvoitteita. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuutta voisi olla välttämätöntä soveltaa tilanteissa, joissa yksittäisen sataman toimintakyky on rajoittunut tai estynyt niin, että välttämättömiä tavaratoimituksia koskeva liikennöinti joudutaan ohjaamaan muihin satamiin. Tähän voi olla esimerkiksi maanpuolustuksellisia syitä, luonnonkatastrofista aiheutuvia syitä tai hybridivaikuttamiseen liittyviä syitä.

Pykälä vastaa osin voimassa olevan lain 79 §:n 3 momenttia. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi siten, että toimivaltuuden nojalla voitaisiin määrätä jatkossa myös satamissa toimivia elinkeinonharjoittajia koskevasta yhteistyövelvoitteesta sekä muunkin kuin ahtauskaluston sijoittamisesta. Lisäksi pykälässä mahdollistettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittavan henkilöstön velvoittaminen toimimaan tilapäisesti muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa maanpuolustuksen sekä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tavaratoimitusten kuljetusketjut, jotka riippuvat olennaisesti merikuljetuksista. Satamien kapasiteetti on Suomen ulkomaankaupan tavaravirtojen kannalta keskeinen ja sitä käytännössä mahdotonta korvata kokonaan maakuljetuksilla.

Pykälässä säädettäisiin luettelon avulla niistä velvoitteista, joita liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään määrätä satamissa toimiville elinkeinonharjoittajille. Kyseessä olisi valituskelpoinen hallintopäätös. Satamanpitäjä ylläpitää satamaa tai satamarakennetta, vastaa satamapalveluista ja omistaa satama-alueen tai hallinnoi sitä. Satamassa toimii kuitenkin tyypillisesti useita eri palveluntarjoajia, kuten satamaoperointiyrityksiä, laivanselvittäjiä, huolintapalvelun tarjoajia, matkustajapalvelun tarjoajia, jäänmurtopalvelun tarjoaja, luotsauspalvelun tarjoaja,

hinauspalveluntarjoaja ja jätteenkäsittelypalvelun tarjoajia. Satamassa toimivalla elinkeinonharjoittajalla viitattaisiin säännöksessä sekä satamanpitäjään että satamassa toimiviin muihin edellä mainittuihin tai vastaaviin elinkeinonharjoittajiin.

Ehdotetun *1 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa satamissa toimivan elinkeinonharjoittajan suorittamaan satamassa toimivalle toiselle elinkeinonharjoittajalle tavaratoimituksen kannalta välttämättömän päätöksessä yksilöidyn palvelun. Velvoite voisi tarkoittaa esimerkiksi toisen sataman avustamista kaikilla sellaisilla tavoilla, jotka ovat välttämättömiä tavaratoimitusten turvaamisessa. Velvollisuus voisi kohdistua kahteen tai useampaan satamaan.

Ehdotetun *2 kohdan* mukaan satamissa toimivalle elinkeinonharjoittajalle voitaisiin asettaa velvoite työkoneiden ja kaluston sijoittamisesta. Sataman toimivuuden kannalta keskeisiä muita kuin henkilöstöresursseja ovat esimerkiksi sataman alueella sijaitsevat valtion väylien väylänosat ja vesialueet, alusten tarvitsemat merenkulun turvalaitteet, laiturit ja ajoneuvorampit sekä lastien purkamisessa ja lastaamisessa käytetyt työkoneet sekä muu vastaava kalusto. Näistä resursseista vain osa – kuten jotkin työkoneet ja kalusto ovat korvattavissa tai siirrettävissä muualle. Sijoitettavaksi määrättävää kalustoa voisivat olla esimerkiksi konttinosturit, joita käytetään konttiliikenteen purkamisessa tai muut satamanosturit ja -koneet.

Pykälän *3 kohdan* mukaisesti satamassa toimivan elinkeinonharjoittajan alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittava henkilöstö voitaisiin velvoittaa toimimaan tilapäisesti, kuitenkin enintään kuukauden ajaksi kerrallaan muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on. Henkilöstön siirroilla pyrittäisiin turvaamaan keskeinen osaaminen ja kyvykkyys esimerkiksi tietynlaisen lastin käsittelyyn. Henkilöstön siirrossa olisi huomioitava myös muun lainsäädännön asettamat edellytykset muun muassa työturvallisuus ja muut toiminnalle asetetut erityisvaatimukset, kuten toiminnan edellytyksenä olevat terveystarkastukset tai turvallisuusselvitykset sekä koneiden ja kemikaalien käsittelyn turvallisuudesta annetut säännökset. Henkilöstön siirtoon liittyvästä valtion korvausvastuusta säädettäisiin 158 §:ssä.

Satamia koskevissa päätöksissä tulisi huomioida satamien merkitys Ahvenanmaan maakunnalle.

94 §. *Puun, puutavaran ja turpeen luovutusvelvollisuus*. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa puuta, puutavaraa tai turvetta elinvoimakeskuksen nimeämälle taholle. Toimivaltuus vastaisi pääasialliselta tarkoitukseltaan voimassa olevan lain 45 §:ää. Toimivaltuudessa ei kuitenkaan olisi enää kyse viranomaisen otto-oikeudesta, vaan puun, puutavaran tai turpeen lunastamisesta yksityiseen käyttöön. Koska toimivaltuuden toimintaperiaate olisi siten kokonaan uusi, asiallisesti kyse olisi uudesta toimivaltuudesta. Vaikka luovutusvelvollisuuden kohteena oleva puu, puutavara tai turve luovutettaisiin toimivaltuuden käyttötilanteessa yksityiselle yritykselle, toimivaltuutta ei koskaan voisi soveltaa yksityiseen tarpeeseen, vaan sen soveltaminen perustuisi aina poikkeusolojen hallintaan liittyvään välttämättömään yleiseen tarpeeseen. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi puun, puutavaran tai turpeen ohjaamisesta poikkeusoloissa välttämättömään energiantuotantoon tai välttämättömän hyödyketuotannon raaka-aineeksi.

Pykälä olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja sen mahdollisia käyttötarkoituksia olisivat ehdotuksen mukaan maan energiahuollon, välttämättömän rakentamisen sekä välttämättömyyshyödykkeiden tuotannon turvaaminen. Energiahuollossa kyse olisi polttoaineiden ja niiden tuotannon raaka-aineiden saannin turvaamisesta. Välttämättömässä rakentamisessa hyödykkeitä käytettäisiin 141 §:ssä tarkoitetun välttämättömän rakentamisen raaka-aineina. Välttämättömyyshyödykkeillä tarkoitettaisiin tapauskohtaisesti välttämättömäksi katsottavan tuotannon turvaamista, jossa tarvitaan puuta, puutavaraa tai turvetta. Puuainesta voisi käyttää kriisioloissa tarpeen mukaan esimerkiksi kertakäyttöastioiden ja välttämättömien pakkausmateriaalien tuotannon turvaamiseen. Toisaalta turve on

tarpeen muun muassa kasvualustoissa ja eläinten kuivikkeina, jolloin sitä voitaisiin käyttää ruoantuotannon tuotannontekijänä.

Pykälän *1 momentissa* tarkoitettu luovutusvelvollisuus koskisi tilannetta, jossa puuta ei ole vielä hakattu metsästä tai turvetta otettu maasta taikka jossa puu, puutavara tai turve on erotettu omaksi omaisuuseräkseen muusta metsästä tai turvealueesta. Toimenpide voisi siten kohdistua metsän puustoon tai turvealueen sisältämään turpeeseen tai puun, puutavaran tai turpeen varastoon. Puulla tarkoitettaisiin kaatamatonta tai kaadettua puuta ja puutavaralla tarkoitettaisiin puusta jalostettuja puuhyödykkeitä, kuten lautaa tai haketta. Puun tai turpeen varastolla tarkoitettaisiin esimerkiksi suolla, metsässä tai tiestön läheisyydessä taikka erillisissä terminaaleissa säilytettäviä puu- tai turve-eriä, jotka on irrotettu maasta tämän lain nojalla. Velvoite ei voisi koskea loppukäyttöön otettua tai luovutettua puuta, puutavaraa tai turvetta, kuten kotitalouksien puuesineistöä tai polttopuita tai energiantuotantolaitosten puuvarastoja. Loppukäyttöä koskevan rajoituksen ei olisi tarkoitus kattaa esimerkiksi omaan loppukäyttöön tarkoitettua kaatamatonta metsää, vaan merkityksellistä olisi metsästä tai maasta irrotetun puun, puutavaran tai turpeen oleminen loppukäytön piirissä velvoitteen asettamisen hetkellä, ottaen huomioon ainakin velvoitteen kohteena olevan henkilön toiminnan tavanomainen luonne ja selvitys hyödykkeiden käytöstä omaan toimintaan.

Päätöksen puun, puutavaran tai turpeen luovuttamisesta tekisi ehdotuksen mukaan elinvoimakeskus. Kyse olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä, jossa tulisi yksilöidä ainakin luovutettava omaisuus, luovuttaja, luovutuksensaaja, päätöksen kohteena olevan puun, puutavaran tai turpeen täsmällinen käyttötarkoitus sekä luovuttajalle maksettava korvaus. Luovutuksesta suoritettavasta korvauksesta säädettäisiin erikseen lain 161 §:ssä.

Pykälän mukainen toimenpide voitaisiin kohdistaa ensinnäkin puun, puutavaran tai turpeen omistajaan. Lisäksi toimenpide voitaisiin kohdistaa sellaisen kiinteistön omistajaan tai haltijaan, jolla otettava raaka-aine sijaitsee, taikka puun hakkuu- tai turpeen otto-oikeuden haltijaan. Luovutusvelvoite voitaisiin siten kohdistaa esimerkiksi sellaisiin tahoihin, jotka omistavat metsää tai turvealuetta taikka joilla on muutoin kuin kiinteistön omistajina metsänkäyttöoikeus, hakkuu- tai otto-oikeus taikka niitä laajempi oikeus metsässä kasvavaan puuhun tai turvealueella sijaitsevaan turpeeseen. Toisaalta luovutusvelvoite voitaisiin asettaa omistajalle tilanteessa, jossa puu, puutavara tai turve on erotettu muusta metsästä tai turvealueesta omaksi omaisuuseräkseen eli jossa kyse olisi hakatusta tai maasta otetusta jalostamattomasta puu- tai turveaineksesta tai siitä jalostetuista muista hyödykkeistä, kuten laudasta, hakkeesta tai puuklapeista, mutta joita ei ole vielä luovutettu loppukäyttöön.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin luovutusvelvollisuuden lisäksi toimenpiteen kohteena olevan puun, puutavaran tai turpeen luovutuksensaajan velvollisuudesta käyttää sille toimivaltuuden nojalla luovutettua raaka-ainetta vain siihen tarkoitukseen, johon se on luovutettu. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei yksityinen luovutuksensaaja voi hyödyntää toimivaltuutta esimerkiksi muussa kuin poikkeusolojen hallintaan välittömästi liittyvässä liiketoiminnassaan.

Pykälässä tarkoitetun otto-oikeuden käytännön toteutuksesta vastaisi se taho, jolle puu, puutavara tai turve luovutetaan eli jolla olisi oikeus hakea velvoitteen kohteena olevalta alueelta luovutusvelvollisuuden osoittama määrä puuta, puutavaraa tai turvetta. Elinvoimakeskus ei siten toteuttaisi itse hakkuita tai toimittaisi puuta luovutuksensaajille, eikä tällaista velvoitetta voitaisi myöskään asettaa luovutusvelvoitteen kohteena oleville tahoille.

Pykälän *2 momentti* sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mihin tarkoituksiin 1 momentissa tarkoitettu luovutusvelvollisuus voitaisiin asettaa. Momentissa tarkoitetulla soveltamisasetuksella tulisi siten tarkemmin määrittää se käyttötarkoitus tai ne käyttötarkoitukset, joihin 1 momentin mukaista menettelyä

voisi poikkeusoloissa hyödyntää ja näin rajata elinvoimakeskuksen harkintavaltaa toimivaltuuden soveltamisessa.

Elinvoimakeskus vastaisi ehdotetun *3 momentin* mukaan luovutuspäätösten tekemisen lisäksi myös toimivaltuuden valvonnasta. Elinvoimakeskuksen valvonta kohdistuisi sekä puun, puutavaran ja turpeen luovuttajaan että luovutuksensaajaan. Momentissa säädettäisiin lisäksi Suomen metsäkeskuksen virka-avusta. Apu voisi sisältää esimerkiksi tarpeellisten tietojen antamista metsävaroista ja tulevista hakkuista sekä kiinteistön omistajista ja omistajaryhmistä. Metsävaratiedot voivat sisältää tietoa puustosta, sen määrästä, laadusta ja sijainnista sekä puuston korjuukelpoisuudesta. Avun antaminen päätösten toimeenpanossa voisi sisältää esimerkiksi avustamista hakkuiden valvonnassa sekä korvausten laskennassa. Lisäksi hakijalle voitaisiin luovuttaa paikkatietoa tälle luovutetusta hakkuukohteesta.

Voimassa olevasta laista poiketen pykälän mukainen toimivaltuus ei ehdotuksen mukaan koskisi enää Puolustusvoimia ja sen tarpeita. Puolustusvoimille ehdotetaan 9 lukuun erillisiä ottooikeuksia sekä tavaroihin että palveluihin, jotka kattaisivat sen tarpeet myös sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamisen ja ylläpitämisen kannalta välttämättömään puuhun, puutavaraan ja turpeeseen sekä näihin liittyviin välttämättömiin palveluihin.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

Luvussa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaamista poikkeusoloissa koskevista toimivaltuuksista. Useat poikkeusoloskenaariot voivat johtaa sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen merkittävään yleiseen kuormittumiseen että tarpeeseen nopeasti ohjata alan resursseja tiettyihin poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiin palveluihin. Poikkeusolot voivat myös edellyttää mahdollisuutta tilapäisesti poiketa tietyistä normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvistä kelpoisuus- ja muista vastaavista vaatimuksista, jotta toiminnan jatkuvuus saadaan ylipäänsä turvattua. Ehdotetut toimivaltuudet mahdollistaisivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoalan julkisten ja yksityisten toiminnan ohjaamisen, poikkeamisen terveydensuojelua koskevista säännöksistä, poikkeamisen tietyistä kelpoisuusvaatimuksista sekä lääkkeiden velvoitevarastojen laajamittaisen käyttöönoton. Toimivaltuuksilla olisi mahdollista viimekätisesti sekä turvata tiettyjä kyseisten poikkeusolojen erityisesti edellyttämiä palveluita että ylipäänsä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä kriisin yli. Opetustoimintaa ja kasvatusta koskevilla toimivaltuuksilla olisi mahdollista toteuttaa asiallisesti samoja tavoitteita koulutuksen ja kasvatuksen osalta.

95 §. *Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan kohdistuvat toimenpiteet.* Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan kohdistuvista toimenpiteistä. Sääntelyn tarkoituksena ja soveltamisedellytyksenä on väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen myös poikkeusoloissa. Toimivaltuudesta on välttämätöntä säätää valmiuslaissa, koska pykälän nojalla voitaisiin tehdä pitkälle meneviä elinkeinovapauteen ja erityisesti omaisuudensuojaan puuttuvia toimenpiteitä, sillä yksityinen voitaisiin määrätä esimerkiksi luovuttamaan omaisuuttaan viranomaisten käyttöön.

Normaalilainsäädännössä ei ole vastaavia säännöksiä, joilla valtion viranomaisen sitovalla päätöksellä voidaan ohjata sote-palvelujärjestelmää. Korona-aikana tartuntatautilakiin esitettiin lisättäväksi valmiuslain voimassa olevan 86 §:n perusteella osin mallinnettu, mutta täsmällisemmin säädetty 9 a § (HE 245/2020 vp). Eduskunta kuitenkin poisti lakiesityksestä 9 a §:n ja siihen liittyneen, korvauksia koskeneen 79 a §:n. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun 9 a §:n soveltaminen voi merkitä varsin tuntuvaakin puuttumista yhtäältä kuntien ja kuntayhtymien ja toisaalta sosiaali- tai terveyspalveluja kunnalle tai kuntayhtymälle sopimuksen perusteella tuottavan yksityisen palveluntuottajan toimintaan. Se totesi, että ehdotettua 9 a §:ää on sinänsä mahdollista tarkastella perusoikeusrajoituksina, viitaten siis siihen, että esityksessä sääntelyä ei ollut tarkasteltu perustuslain 23 §:ään perustuvana poikkeuksena perusoikeuksiin. Valiokunta kiinnitti kuitenkin vakavaa huomiota siihen, ettei merkittävästi valmiuslain sääntelyyn nojaavan

toimivaltuuden siirtäminen — edes toimivaltuutta täsmentäen — normaaliolojen lainsäädäntöön ole valtiosääntöoikeudellisesti aivan asianmukainen toimintatapa. Valiokunta kiinnitti muun muassa huomiota perustuslain 121 §:n mukaiseen velvoitteeseen säätää kuntien tehtävistä lailla, ja että viranomaisille olisi jäänyt päätöstä tehdessä liikaa harkintavaltaa, ja samaten piti harkintavaltaa liian laajana perustuslain 15 ja 18 §:n kannalta suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin. Se kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa harkitsemaan 9 a §:n sääntelyn poistamista nyt ehdotettavasta laista ja asian jättämistä valmiuslain sääntelyn varaan (PeVL 44/2020 vp). Näin myös tapahtui (StVM 1/2021 vp). Käytännössä voidaan pitää melko mahdottomana säätää sellaista vielä ehdotettua 9 a §:ää täsmällisempää sääntelyä, joka kattaisi erilaiset esiin tulevat tilanteet.

Pykälän nojalla sosiaali- ja terveysministeriö voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan muuttamaan tai laajentamaan toimintaansa. Pykälä vastaa osin voimassa olevan lain 86 §:ää mutta sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi ja täsmennettäväksi. Toimivaltuuden soveltamismahdollisuus laajennettaisiin voimassa olevasta laista poiketen myös suuronnettomuuksiin, eli se olisi sovellettavissa kaikissa 11 §:n mukaisissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden käyttöönotto itsessään ei kuitenkaan loisi velvoitteita suoraan toimijoille, vaan se edellyttäisi sosiaali- ja terveysministeriön antamaa päätöstä.

Pykälässä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjillä ja tuottajilla tarkoitettaisiin kaikkia tällaisia palveluita järjestäviä ja tuottavia julkisia ja yksityisiä tahoja, eli hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia, HUS-yhtymää, valtion viranomaisia (valtion mielisairaalat, valtion koulukodit, Puolustusvoimat, Vankiterveydenhuollon yksikkö, Kansaneläkelaitos korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon ja kuntoutuspalvelujen osalta) sekä yksityisiä palveluntuottajia niin niiden toimiessa palveluntuottajina julkisille järjestäjille kuin niiden antaessa palveluja puhtaasti yksityisenä sosiaali- tai terveydenhuoltona, samoin kuin sosiaali- ja terveyspalveluita antavia vastaanottokeskuksia. Päätös voitaisiin kohdistaa yleisesti kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun järjestäjiin ja tuottajiin, esimerkiksi tietyn alueen tai tiettyä palvelua antaviin järjestäjiin ja tuottajiin, tai päätöksessä nimettyihin tahoihin. Velvoitteella ei olisi mahdollista poiketa esimerkiksi muun lainsäädännön asettamasta asiakas- ja potilasturvallisuuden edellytyksistä tai asettaa yksikössä olevia potilaita tai asiakkaita eri asemaan tarpeenmukaisen hoidon ja huolenpidon näkökulmasta

Pykälän *1 kohdan* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella. Valtuuden nojalla voitaisiin esimerkiksi velvoittaa hyvinvointialuetta järjestämään palveluita toisen hyvinvointialueen alueella, jos toisella alueella palveluiden järjestämisessä on merkittäviä haasteita. Lisäksi voitaisiin esimerkiksi edellyttää, että järjestäjä tai tuottaja sinänsä jatkaa samojen asiakkaiden palvelemista kuin aiemminkin, mutta siirtää toimintansa toiselle paikkakunnalle, jos esimerkiksi väestöä on siirtynyt pois turvattomalta alueelta. Lain 153 §:ssä säädettäisiin erikseen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuusta tilanteissa, joissa väestö on siirtynyt alueelta toiselle valmiuslain nojalla 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälän *2 kohdan* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjän ja tuottajan sijoittamaan hoidon tai huolenpidon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä tai muulla tavoin antamaan hoitoa tai huolenpitoa sellaisille henkilöille, joille järjestäjä tai tuottaja ei ole lainsäädännön tai sopimuksen nojalla velvollinen sitä antamaan.

Kohdan nojalla järjestäjä ja tuottaja voitaisiin esimerkiksi velvoittaa antamaan laitoshoidossa tai asumispalveluyksikössä palvelua sellaisille asiakkaille, joiden sosiaalihuollon palvelut muutoin toteutetaan muualla kuin kyseisessä sosiaalihuollon toimintayksikössä tai henkilökohtaisena apuna. Lisäksi esimerkiksi hyvinvointialueen sairaalaan voitaisiin velvoittaa sijoittamaan

toisen hyvinvointialueen alueella asuvia potilaita. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa poikkeamista myös järjestäjälle tai tuottajalle säädetyistä lakisääteisistä velvoitteista tai toimijoiden välisistä sopimuksista. Kohdan perusteella olisi esimerkiksi mahdollista, että sosiaalihuollon yksiköksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) nojalla rekisteröityyn yksikköön sijoitettaisiin terveydenhuollon potilaita, tai terveydenhuollon yksikköön sosiaalihuollon asiakkaita. Säännöksen nojalla voitaisiin velvoittaa toimintayksikköä antamaan palveluja myös avopalveluina tai ulottamaan toimintaa oman toimintayksikön ulkopuolelle.

Hyvinvointialue voitaisiin velvoittaa antamaan palveluita toisen hyvinvointialueen asukkaalle, valtion sosiaali- ja terveyspalveluja järjestävä viranomainen voitaisiin velvoittaa antamaan palveluita muillekin kuin oman järjestämisvastuunsa piirissä oleville, sekä yksityinen palveluntuottaja voitaisiin velvoittaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen tietyille väestöryhmille, vaikkei asiasta ole aiempaa sopimusta. Lisäksi järjestäjä ja tuottaja voitaisiin velvoittaa antamaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa Suomeen saapuneille ulkomaan kansalaisille kuten avustustyöntekijöille tai liittolaisjoukkojen sotilaille, jos voimassa olevat kansainväliset sopimukset tai lainsäädäntö eivät tällaista huoltoa kata tai jos esimerkiksi tietyn hyvinvointialueen kapasiteetti ei riitä kaikkien tuolla alueella oleskelevien hoitamiseen.

Pykälän *3 kohdan* mukaan ministeriö voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän ja tuottajan luovuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön tai osan siitä hyvinvointialueen tai valtion viranomaisten vastaavaan käyttöön. Valtuuden perusteella ministeriö voisi velvoittaa myös yksityisen palveluntuottajan luovuttamaan sairaalansa tai muun toimintayksikkönsä joko valtion viranomaisen, esimerkiksi Puolustusvoimien, tai hyvinvointialueen käyttöön. Myös hyvinvointialue voitaisiin velvoittaa luovuttamaan toimintayksikkö valtion viranomaiselle.

Poikkeusoloissa välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä muutostarpeita voi olla mahdotonta ennalta tunnistaa, minkä vuoksi pykälän *4 kohdassa* säädettäisiin ministeriölle toimivalta, jonka nojalla se voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän ja tuottajan muutoin vastaavalla tavalla laajentamaan tai muuttamaan toimintansa sisältöä tai toimintatapoja, jos 1–3 kohdissa luetellut toimenpiteet eivät ole riittäviä tai tarkoituksenmukaisia. Kohdan nojalla järjestäjä tai tuottaja voitaisiin esimerkiksi velvoittaa muuttamaan jokin toimintayksikkönsä tai sen osa tiettyyn erityistarkoitukseen sopivaksi, kuten tartuntatautipotilaiden hoitoon tai sotilassairaalaksi, taikka keskittämään hoitoa tiettyihin sairaaloihin henkilökunnan riittävyyden turvaamiseksi. Lisäksi kohdan nojalla voitaisiin velvoittaa noudattamaan tietynlaisia terveysturvallisuuteen liittyviä toimintatapoja. Kohdassa tarkoitettua riittävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa edellytyksenä ei olisi, että 1–3 kohdassa tarkoitettuja toimivaltuuksia olisi jo sovellettu, vaan arvio voisi perustua myös kokonaisarvioon tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä, jotka voisivat 4 kohdan osalta olla myös muita kohtia vaikutuksiltaan vähäisempiä.

Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Poikkeukset koskevat hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen, ihmisten tarttuvia tauteja sekä terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia, apteekkilaitosta, lääkkeitä ja lääkkeenomaisia tuotteita. Poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö olisi toimivaltainen viranomainen tekemään päätöksiä, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjiä tai tuottajia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjänä ja tuottajana tarkoitettaisiin Ahvenanmaalla sekä julkisia että yksityisiä palvelun tuottajia. 1 momentin 1–3 kohdat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voitaisiin sopimusasetuksella siirtää maakunnan hoidettaviksi.

96 §. *Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset.* Pykälässä säädettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen kohdistuvasta poikkeusmahdollisuudesta, joilla voitaisiin turvata väestön sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyky. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa

kiireettömien sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien kohdentaminen poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömimpiin palveluihin.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikissa 11 §:n mukaisissa poikkeusoloissa, mikä tarkoittaa toimivaltuuden soveltamismahdollisuuden laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden myös 11 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin. Toimivaltuutta voitaisiin siten soveltaa myös esimerkiksi silloin, kun resursseja jouduttaisiin kohdistamaan Suomeen saapuneiden liittolaisjoukkojen sotilaiden palveluihin tai suuronnettomuuksissa. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 88 §:ää, mutta poikkeusmahdollisuuksia laajennettaisiin koskemaan myös tiettyjä lakisääteisiä tehtäviä sekä laajemmin hoitoon ja palveluun pääsyn määräaikoja. Toimivaltuuden käyttöönotosta ei suoraan seuraisi järjestäjälle mahdollisuutta poiketa palvelujen tuottamisesta vaan poikkeusmahdollisuus seuraisi vasta soveltamisasetuksen sisällöstä.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että sosiaali- ja terveyspalvelun järjestäjä voi keskeyttää tilapäisesti tietyn terveydenhuoltolain 2 tai 3 luvussa tarkoitetun kiireettömän terveydenhuollon palvelun, sosiaalihuoltolain 14 §:ssä taikka sosiaalihuoltolain (770/1982) 27 d tai 27 e §:ssä tarkoitetun kiireettömän sosiaalihuollon palvelun antamisen taikka asettaa jonkun palvelun tai joidenkin palveluiden antamisen etusijalle toisiin palveluihin nähden.

Terveydenhuoltolain 2 luvussa säädetään terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen palveluista eli terveysneuvonnasta, terveystarkastuksesta, seulonnoista, neuvolapalveluista, opiskeluhuoltopalveluista, kouluterveydenhuollosta, opiskeluterveydenhuollosta, opiskeluhuollon psykologipalveluista, työterveyshuollosta, merenkulkijoiden terveydenhuollosta, mielenterveyden edistämisestä, ehkäisevästä päihdetyöstä, ympäristöterveydenhuollosta sekä todistuksista. Terveydenhuoltolain 3 luvussa säädetään sairaanhoidon palveluista, kotisairaanhoidosta, suun terveydenhuollosta, mielenterveyden hoidosta, päihde- ja riippuvuushoidosta ja lääkinnällisestä kuntoutuksesta.

Sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentissa säädetään hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalipalveluista, joita ovat sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, palvelu taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi, perhetyö, lapsiperheen kotipalvelu, tukipalvelut, kotihoito, tilapäinen asuminen, perheryhmäkotitoiminta, tuettu asuminen, yhteisöllinen asuminen, ympärivuorokautinen palveluasuminen, laitospalvelut, liikkumista tukevat palvelut, päihde- ja riippuvuustyö ja sen erityiset palvelut, päiväkeskuspalvelu päihdetyön erityisenä palveluna, mielenterveystyö ja sen palvelut, kasvatus- ja perheneuvonta, lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta, omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaa ja opiskeluhuollon kuraattoripalvelut. Lisäksi 14 §:n 3 momentissa on lueteltu erityislainsäädännön nojalla järjestettävät sosiaalihuollon palvelut, eli tilapäisesti voitaisiin keskeyttää myös tämän erityislainsäädännön nojalla annettava palvelu tai asettaa palveluiden kesken etusijajärjestyksiä. Erityislainsäädännön perusteella järjestettäviä sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi vammaispalvelut ja tukitoimet, lastensuojelu, adoptioneuvonta, kuntouttava työtoiminta, perheasioiden sovittelu tai sosiaalisen luoton myöntäminen hyvinvointialueen asukkaille. Lainkohdan toimeenpanossa on otettava huomioon lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun viimesijainen vastuu lapsen hyvinvoinnin turvaamisessa. Vanhan, suureksi osaksi kumotun sosiaalihuoltolain (770/1982) 27 d §:ssä säädetään vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja 27 e §:ssä vammaisten henkilöiden työtoiminnasta.

Terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain soveltamisala lähtökohtaisesti kattaa hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut. Ehdotetussa pykälässä viittaus terveydenhuoltolain 2 ja 3 lukuun ei tarkoittaisi sitä, että ainoastaan hyvinvointialue voisi keskeyttää palvelun antamisen, vaan viittaus terveydenhuoltolain 2 ja 3 lukuun olisi viittaus myös siihen, minkälaiset terveydenhuollon palvelut voidaan keskeyttää, vaikka järjestäjä on muu kuin hyvinvointialue. Viittaus on tarpeen siksi, että muissa laeissa ei välttämättä säädetä yhtä tarkkaan palvelui-

den sisällöstä. Esimerkiksi vankeuslaissa (767/2005) ja tutkintavankeuslaissa (768/2005) säädetään Vankiterveydenhuollon yksikön velvoitteesta järjestää ”vangin lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveyden- ja sairaanhoito sekä lääkinnällinen kuntoutus”.

Myös sosiaalihuollon osalta viittaus sosiaalihuoltolain 14 §:ään sekä vanhan sosiaalihuoltolain 27 d ja 27 e §:iin kattaa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien palveluiden lisäksi sen, jos joku muu palvelunjärjestäjä järjestää mainituissa pykälissä kuvattuja sosiaalipalveluita.

Mahdollisuus keskeyttää tietty tai tietyt sosiaali- tai terveyspalvelut tilapäisesti tai asettaa tietynpalvelun tai tiettyjen palveluiden antaminen etusijalle toisiin palveluihin nähden tarkoittaisi sitä, että palvelunjärjestäjä voisi esimerkiksi keskeyttää tilapäisesti jonkun tai jotkut ennaltaehkäisevän terveydenhuollon palvelut, kuten lakisääteiset määräaikaistarkastukset ja seulonnat, jotta resursseja voidaan suunnata tuossa hetkessä tärkeämmäksi koettuihin palveluihin, kuten esimerkiksi kiireelliseen tai muutoin välttämättömään sairaanhoitoon tai laajamittaisiin rokotuksiin. Etusijalle asettamisella tarkoitettaisiin mahdollisuutta antaa tiettyä palvelua vain, jos sen antamiseen on kohdennettavissa riittävästi henkilöstöä ja taloudellisia resursseja tärkeämpien ja kiireellisempien palvelujen toteuttamisen jälkeen.

Myös eri sairaanhoidon palveluiden välillä voitaisiin tehdä priorisointia siten, että kiireellisemmät tai vakavampien sairauksien hoidot toteutetaan, ja lykätään sellaisten hoitojen antamista, joiden toteuttaminen ei edellytä viivytyksetöntä hoidon antamista. Vastaavasti sosiaalihuollon palveluissa voitaisiin tilapäisesti keskeyttää esimerkiksi opiskeluhuollon kuraattoripalvelut ja kasvatus- ja perheneuvonta tilanteessa, jossa väestöä siirrettäessä tarvittaisiin suuri määrä sosiaalihuollon henkilöstöä arvioimaan kiireellisesti henkilöiden sosiaalipalvelujen tarvetta. Mahdollisuus voisi tarkoittaa myös esimerkiksi sitä, että hyvinvointialue voisi keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tai tuottamisen ja kohdentaa palveluntuotantoon käytetyt resurssit kiireellisempiin ja väestön turvallisuuden ja perusoikeuksien kannalta välttämättömämpien sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja organisointiin. Iäkkäiden henkilöiden palvelujen osalta voitaisiin tilapäisesti keskeyttää esimerkiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 12 §:n mukaiset hyvinvointia edistävät palvelut, joihin sisältyy hyvinvointialueen järjestämiä ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista tukevia neuvontapalveluja sekä terveystarkastuksia, vastaanottoja tai kotikäyntejä erityisesti niille ikääntyneeseen väestöön kuuluville, joiden elinoloihin tai elämäntilanteeseen arvioidaan tutkimustiedon tai yleisen elämänkokemuksen perusteella liittyvän palveluntarvetta lisääviä riskitekijöitä.

Käytännössä jo normaalioloissa priorisointia tehdään esimerkiksi hoitoaikoja jakaessa siten, että lääketieteellisesti arvioiden kiireellisemmät ja terveydentilan kannalta vakavimmat tapaukset hoidetaan nopeammin, joka on normaali osa terveydenhuollon toimintaa. Normaalioloissa noudatetaan esimerkiksi laissa säädettyjä hoitoon pääsyn enimmäisaikoja. Vastaavaa priorisointia tehdään myös sosiaalihuollossa, missä arvioidaan asiakkaiden palvelutarpeen kiireellisyyttä turvaten aina ensisijaisesti kiireellinen ja välttämätön avun tarve. Pykälässä ehdotettavan toimivaltuuden nojalla voitaisiin kuitenkin tehdä päätös myös tietyn palvelun tilapäisestä keskeyttämisestä tai resurssien kohdentamisesta välttämättömään.

Pykälän 1 momentin *2 kohdan* nojalla sosiaali- ja terveyspalvelun järjestäjä voisi luopua laissa säädettyjen terveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn tai sosiaalihuollon lainsäädännössä säädettyjen enimmäisaikojen noudattamisesta. Terveydenhuollon hoitoon pääsyn enimmäisajoista säädetään terveydenhuoltolaissa, korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019) ja viittaussäännöksin terveydenhuoltolakiin vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 15 §:ssä säädetään enimmäisajasta päästä keskustelemaan opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa. Sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään palvelutarpeen arvioinnin käynnistämisen ja valmistumisen määräajoista ja sosiaalihuoltolain 45 §:ssä sosiaalihuoltoa koskevan päätöksen antamista ja sen toimeenpanoa koskevista määräajoista. Lastensuojelulain mukaan lastensuojeluasiaa koskevaan

palvelutarpeen arvioinnissa noudatetaan mitä sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään. Myös esimerkiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain nojalla on säädetty enimmäisaika päätöksen toimeenpanosta. Mahdollisuus luopua enimmäisaikojen noudattamisesta voisi koskea myös laissa olevia velvoitteita tehdä jokin kiireettömään palveluun liittyvä asia välittömästi tai esimerkiksi saman päivän aikana.

Sääntely vastaisi osittain voimassa olevan lain 88 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan sääntelyä. Poikkeaminen terveydenhuollon kiireettömän hoidon järjestämisen enimmäisajoista ei jatkossa olisi mahdollista vain siksi, että se on välttämätöntä kiireellisen hoidon turvaamiseksi, vaan pykälän mukaan peruste voisi liittyä yleisemmin väestön sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn sekä puolustusvalmiuden turvaamiseen. Sosiaalihuollon palveluiden osalta jatkossa mahdollisuus koskisi muitakin kuin sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädettyjä enimmäisaikoja.

Pykälän *2 momentin* mukaan 1 momentin mukaisia poikkeuksia voitaisiin kuitenkin soveltaa vain, jos poikkeaminen ei vaaranna potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sääntelyllä on tarkoitus rajoittaa sitä, minkälaisiin palveluihin kiireettömän palvelun tilapäinen keskeyttäminen voi kohdistua. Esimerkiksi sairaanhoidon palveluiden kohdalla toimintakykyä ja terveyttä sinänsä parantavien leikkausten suorittamatta jättäminen ei välittömästi vaaranna potilaiden terveyttä siten kuin nopeasti etenevän syövän hoidon merkittävät viiveet. Potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden turvallisuudella ja oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon viitataan perustuslain 7 ja 19 §:ssä tarkoitettuun.

Pykälän mahdollistamien poikkeusten tarpeiden laajuuteen vaikuttavat käsillä olevat olosuhteet ja yleiset toimivaltuuksien soveltamista koskevat periaatteet (mm. oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys). Esimerkiksi suuronnettomuustilanne ei välttämättä edellytä kuin korkeintaan lyhytaikaisia poikkeamia sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttamiseen ennen tilanteen normalisoitumista, kun taas esimerkiksi pitkän sotatilan aikana sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä on todennäköisesti pitkäaikaisessa kriisitilassa, joka vaikuttaa kyvykkyyteen ylläpitää palvelujärjestelmää. Sotatilan seurauksena lastensuojelupalveluiden tarve ja huostaanottomäärät voisivat kasvaa pitkäaikaisesti esimerkiksi huoltajien menehtymisten, vammautumisten ja perheiden kokonaistilanteiden vaikeutumisen seurauksena. Tämän ohella monenlainen muu sosiaalihuoltoon liittyvä ohjaus ja neuvontatarve tulisi todennäköisesti kasvamaan merkittävästi. Myös kasvaneisiin tuen tarpeisiin liittyvä palvelutarpeiden arviointi, mukaan lukien kiireellisyyden arviointi, edellyttäisi muutoksia palvelujärjestelmän toimintaan ja osaavan henkilöstöresurssin kohdentamiseen. Poikkeuksellisissa olosuhteissa paine kiireettömien tai vähemmän tärkeiden sosiaalipalvelujen tilapäiseen keskeyttämiseen ja resurssien uudelleenkohdentaminen esimerkiksi mainittuun lastensuojelun tukeen tulisi väistämättä kasvamaan. Normaaliaikojen lainsäädäntö ei sosiaali- ja terveydenhuollon osalta mahdollistaisi palvelujärjestelmän välttämättömiin muutostarpeisiin vastaamista.

Pykälässä tarkoitettuja poikkeuksia voisi hyödyntää sosiaali- ja terveyspalvelun järjestäjä. Käytännössä pykälän mukaiset toimivaltuudet kohdistuisivat siten julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjiin. Säännös ulottuisi myös sellaiseen yksityiseen sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajaan, joka tuottaa palveluja julkiselle palveluiden järjestäjälle. Tällaisen palveluntuottajan tulisi noudattaa järjestäjän ohjausta asiassa.

97 §. *Terveydensuojelua koskevat poikkeukset.* Pykälässä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta luopua poikkeusoloissa eräiden terveydensuojelutehtävien hoitamisesta. Voimassa olevassa terveydensuojelulaissa ei ole säädetty viranomaisten lakisääteisten tehtävien priorisoinnista häiriötilanteissa. Pienimuotoisissa ja lyhytkestoisissa normaaliolojen häiriötilanteissa valvovat viranomaiset voivat tilapäisesti kohdentaa resurssejaan eniten huomiota vaativiin riskeihin ja lisäksi alueellisesti rajautuneissa häiriötilanteissa voidaan tarvittaessa turvautua lähialu-

eilta saataviin lisäresursseihin. Merkittävissä ja pitkäkestoissa häiriötilanteissa kunnan terveydensuojeluviranomaisen tarve kohdistaa resurssejaan poikkeuksellisella tavalla voi olla suuri, mikä voi vaatia luopumista pitkäaikaisesti osasta kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Tilanteessa, jossa kunnan terveydensuojeluviranomainen luopuu jostakin lakisääteisestä tehtävästään, voi väestön perustuslaillinen oikeus terveelliseen ympäristöön vaarantua. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen luopuessa tietyistä lakisääteisistä tehtävistään poikkeusoloissa voi myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa, tilapäisesti vaarantua. Pitkään jatkuvissa häiriötilanteissa ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että kunnan terveydensuojeluviranomainen luopuu lakisääteisistä valvontatehtävistään pitkiksi ajoiksi vain valvontaviranomaisen omaan harkintaan perustuen. Koska terveydensuojeluun liittyvistä tehtävistä luopumiseen liittyy väestölle syntyvän terveyshaitan vaara, on säännös välttämätöntä sisällyttää valmiuslakiin.

Kunnan terveydensuojeluviranomainen on keskeinen toimija silloin, kun häiriötilanteesta aiheutuu elinympäristön välityksellä terveyshaittoja tai riskejä niiden aiheutumisesta. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa terveydensuojelutehtäviin varattujen voimavarojen kohdentaminen häiriötilanteen hoitamiseen ja korkeariskisempään toimintaan esimerkiksi säteilyvaaratilanteissa tai merkittävissä talousveden laatuun ja saatavuuteen liittyvissä häiriöissä, joissa tulee arvioida merkittävin resurssein mm. puhdistustoimenpiteiden riittävyyttä tai lisätä merkittävästi talousveden laadun valvontaa. Myös esimerkiksi hautaamiseen liittyvät valvontatehtävät voivat korostua tilanteissa, joissa normaalitilanteessa käytettävissä olevat resurssit eivät riitä ruumiiden säilyttämiseen ja käsittelyyn. Vakavissa tartuntatautiepidemioissa terveydensuojeluviranomainen osallistuu myös tartuntatautilain nojalla annettujen rajoitusten valvontaan, joka lisää terveydensuojeluviranomaisten resurssitarvetta.

Pykälä vastaa osin voimassa olevan lain 88 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Poikkeamismahdollisuutta ehdotetaan kuitenkin laajennettavan myös toimintoihin kohdistuvaan säännölliseen valvontaa ja myös muihin kuin asuntojen terveyshaittaepäilyihin. Ehdotetussa pykälässä poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin talousveteen liittyvät tehtävät. Ehdotetussa pykälässä toimivaltuuden soveltamismahdollisuutta ehdotetaan myös laajennettavan voimassa olevaan lakiin nähden sodan uhkaan ja suuronnettomuustilanteisiin. Ehdotettua toimivaltuutta olisi mahdollista soveltaa kaikissa 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain silloin, jos se on elinympäristön vakavien terveyshaittojen torjumisen vuoksi välttämätöntä eikä toimenpiteellä vaaranneta muutoin väestön terveyttä.

Terveydensuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Ehdotetun pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että kunta voisi luopua muista kuin talousveteen liittyvistä terveydensuojelulain mukaisista ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvistä ilmoitusten käsittelystä sekä ilmoitusvelvollisiin toimintoihin kohdistuvasta säännöllisestä valvonnasta tai muista kuin talousveteen liittyvistä terveyshaittaepäilyjen selvittämisestä. Toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi aina erillisen soveltamisasetuksen antamista ja kunta voisi luopua tehtävistä vain kyseisessä asetuksessa säädetyn osalta.

Terveydensuojelulain mukaisista ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvistä ilmoitusten käsittelyllä tarkoitetaan terveydensuojelulain 13 §:n mukaisten toiminnanharjoittajien toimipaikkoja tai toimintojen käyttöönottoa koskevien ilmoitusten käsittelyä, kuten ilmoitusta majoitustoiminnan, uimahallin tai päiväkotitoiminnan aloittamisesta. Terveydensuojelulain liitteessä on lueteltu toiminnot, joita terveydensuojelulain 13 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee. Myös näiden toimintojen valvonnasta sekä terveyshaittaepäilyjen selvittämisestä voitaisiin poikkeusoloissa luopua. Tarve kunnan lakisääteisistä tehtävistä luopumiselle voi vaihdella paikallisesti ja alueellisesti.

Pykälän nojalla ei voitaisi kuitenkaan säätää mahdollisuutta luopua talousveteen liittyvistä ilmoitusten käsittelystä tai näihin toimintoihin kohdistuvasta säännöllisestä valvonnasta tai talousveteen liittyvien terveyshaittaepäilyjen selvittämisestä. Puhtaan talousveden saatavuus on kriittinen tekijä elinympäristön elinkelpoisuuden varmistamisessa kaikissa tilanteissa, eikä kunnan terveydensuojeluviranomainen voisi luopua siihen liittyvistä tehtävistä poikkeusoloissakaan. Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä tehtäviä, joista ei voi luopua poikkeusolojenkaan aikana. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen tehtävänä on noudattaa Euroopan neuvoston ruumiiden kuljettamista koskevaa sopimusta (SopS 13/1989) sekä laivojen saniteettitarkastukseen liittyviä kansainvälisen terveyssäännöstön (IHR) määräyksiä, jotka Maailman terveysjärjestö WHO on hyväksynyt (SopS 50 ja 51/2007).

98 §. *Poikkeaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävissä toimimisen edellytyksistä sekä niitä koskevan lainsäädännön nojalla annetuissa asetuksissa sekä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön erityisistä tehtävissä toimimisen edellytyksistä.

Ehdotettu toimivaltuus olisi uusi ja sitä olisi mahdollista soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi.

Terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön mukaan laillistetut, luvan saaneet tai nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat, jollei laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, koulutuksensa, kokemuksensa ja ammattitaitonsa mukaisesti toimia toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta. Tämä tarkoittaa sitä, että laillistetut ammattihenkilöt voivat toimia toiselle ammattihenkilölle suunnatuissa tehtävissä tai nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat toimia laillistetun ammattihenkilön tietyissä yksittäisissä tehtävissä, silloin kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta.

Myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtävärakennetta ja tehtävien jakoa voidaan uudistaa ammattihenkilöiden osaaminen, ammattitaito ja koulutus huomioon ottaen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, mikäli se on perusteltua asiakkaiden palvelutarpeiden, työjärjestelyjen ja sosiaalipalvelujen tuottamisen kannalta. Terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö mahdollistaa myös tietyissä tilanteissa opiskelijoille tilapäisesti ammattihenkilön tehtävissä toimimisen. Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtävissä tilapäisesti toimimisesta säädetään erikseen. Sektorilainsäädännössä on myös säännöksiä siitä, mitkä tehtävät ovat sallittuja vain säännöksissä tarkoitetuille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille. Lisäksi ammattihenkilölainsäädäntö ei mahdollista poikkeamista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ehdottomista edellytyksistä, esimerkiksi poikkeamismahdollisuutta opiskelijoiden edellytyksiin toimia ammattihenkilön tehtävissä. Tällaisista poikkeuksista ei katsota voitavan säätää normaaliaikojen häiriötilanteita silmällä pitäen, koska poikkeukset olisivat esimerkiksi asiakas- ja potilasturvallisuutta ajatellen ylimitoitettu keino normaaliolojen vallitessa, jolloin on vielä käytettävissä tavallisen lainsäädännön mukaisia keinoja kuormitustilanteiden hoitamiseen.

Toimivaltuus on välttämätön, jotta sillä voidaan turvata sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys poikkeusoloissa. Ehdotetun toimivaltuuden soveltamistilanteet olisivat tyypillisesti sellaisia, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä kuormittuu ulkoisista ja ennakoimattomista syistä samalla, kun sen oma toimintakyky vakavasti vaarantuu ja supistuu. Tällöin väestön oikeus henkeen ja terveyteen sekä riittäviin palveluihin on toteutettavissa vain, mikäli palveluiden saatavuutta kyetään turvaamaan ja lisäämään eri keinoin. Tilanteissa, joissa palvelujärjestelmä kuormittuu tavalla, jossa henkilöstön riittävyys vakavasti vaarantuu, eikä tilannetta voida korjata lainsäädännön mahdollistamin työjärjestelyin ja henkilöstösiirroin taikka muutoin palvelutoimintaa muuttamalla, voi olla välttämätöntä tehdä rajatusti poikkeuksia ammattihenkilölainsäädännön tai sektorikohtaisen lainsäädännön ehdottomista vaatimuksista,

asiakas- ja potilasturvallisuus tällaiseen tilanteeseen nähden riittävällä tavalla varmistaen. Poikkeusoloissa voi syntyä välttämätön, mutta kohdennettu tarve laajemmille poikkeuksille kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön mahdollistamat työjärjestelyiden joustot. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa on normaalioloissa sovellettavia joustoja kuten säännökset sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimimisesta, joka mahdollistaa mm. ammattiin opiskelevien toimimisen ammatissa tietyin edellytyksin. Nämä joustot eivät kuitenkaan mahdollista ammatissa toimimista itsenäisesti, vaan tehtävissä toimitaan laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisuudessa.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää poikkeuksia sen 1 kohdan mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994), ja sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) tarkoittamiin ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä sekä näiden lakien nojalla annetuissa asetuksissa säädetyistä laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimimisen edellytyksistä Momentin 2 kohdan mukaan poikkeuksia voitaisiin säätää myös muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädettyihin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävissä toimimista tai kelpoisuutta koskeviin erityisiin edellytyksiin.

Toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi aina erillisen soveltamisasetuksen antamista, jolla yksityiskohtaisemmin säädettäisiin mitä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännössä tai sen nojalla säädettyä ammatinharjoittamisoikeutta koskevaa edellytystä tai muussa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädettyä tehtävää koskevaa erityistä edellytystä poikkeamismahdollisuus koskisi, ja mitä ammattihenkilölainsäädännössä tarkoitetun ammattihenkilön tehtäviä muut sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilöt voisivat suorittaa.

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) ja sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) sekä niiden nojalla annetuissa asetuksissa (valtioneuvoston asetus sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 153/2016 ja asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä 564/1994). Lisäksi sektorilainsäädännössä on säännöksiä siitä, mitkä tehtävät ovat sallittuja vain säännöksissä kuvatuille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa (417/2007) on monia säännöksiä, joissa tarkoitetut tehtävät on varattu vain tietyille sosiaalihuollon ammattihenkilöille.

Pykälässä säädetyissä poikkeusoloissa voisi olla esimerkiksi mahdollista säätää poikkeamismahdollisuus lainsäädännössä edellytetyistä koulutus- ja kielitaitovaatimuksista, laajentaa sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilön ammattiin opiskelevien oikeuksia toimia tilapäisesti laillistetun sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä sekä keventää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistamisprosessiin liittyviä vaatimuksia. Tämä voisi pitää sisällään esimerkiksi rajoitetulla toimiluvalla toimivien henkilöiden laajempaa hyödyntämistä. Lisäksi esimerkiksi ulkomaalaiset sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt voisivat toimia poikkeusolojen aikana sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä tietyin tarkemmin säädettävin edellytyksin ilman, että heillä olisi Suomessa oikeutta harjoittaa kyseistä ammattia. Toisaalta pykälän nojalla olisi myös mahdollista poiketa sektorilainsäädännössä säädetyistä vaatimuksista, joilla tietyt tehtävät on säädetty laissa määritellyn ammattihenkilön tehtäväksi. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa sosiaalityöntekijälle säädetyistä tehtävistä voitaisiin poikkeusolojen aikana poiketa. Kulloisessakin tilanteessa olisi harkittava, minkälaisia poikkeuksia ammattihenkilöiden tehtävissä toimimisen edellytyksiin kuitenkin tosiasiallisesti tarvitaan. Esimerkiksi alueellisesti ja ajallisesti rajatussa tilanteessa ei olisi välttämätöntä tehdä yhtä laajoja poikkeuksia kuin esimerkiksi sotatilanteessa.

Poikkeaminen edellytyksistä ei antaisi henkilöille lain tarkoittamaa yleistä ammattioikeutta, ammatinharjoittamislupaa tai oikeutta käyttää ammattihenkilön ammattinimikettä, vaan henkilö voisi toimia pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyn mukaisesti kyseisen ammattihenkilön tehtävissä.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin poikkeuksien soveltamiseen liittyvistä edellytyksistä. Momentin mukaan poikkeuksia voitaisiin säätää vain siltä osin kuin se on välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi eikä poikkeaminen vaaranna asiakas- ja potilasturvallisuutta. Lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöllä tulee olla asiakkaan ja potilaan oikeuksien ja turvallisuuden toteutumisen kannalta riittävät edellytykset toimia tehtävässään. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asianomaisen tehtävän hoitamiseksi hankittua viranomaisen hyväksymää koulutusta, riittävää ammatillista osaamista ja muita ammattitoiminnan edellyttämiä valmiuksia. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laillistettujen ammattien osalta edellytyksenä on aina myös toimivaltaisen viranomaisen myöntämä ammatinharjoittamisoikeus, joka merkitään sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin. Ammattihenkilölainsäädännön tavoitteena on edistää asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä asiakkaan ja potilaan oikeutta hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja hyvään kohteluun palvelutoiminnassa.

Turvallisuuden varmistaminen poikkeuksia sovellettaessa tulee varmistaa myös huolehtimalla siitä, että henkilöillä on kuitenkin tehtävien edellyttämä välttämätön osaaminen. Työnantajan vastuulla olisi tarvittaessa kouluttamalla tai perehdyttämällä sekä ohjaamalla varmistaa riittävä osaaminen.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin rajoituksesta, jonka mukaan vain lääkärin ja hammaslääkärin tehtävissä toimivilla henkilöillä olisi oikeus suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:ssä säädettyjä tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa lääketieteellisestä/hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudin määrityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta päättäminen. Asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että kyseiset tehtävät olisi rajattu poikkeusoloissakin vain niille henkilöille, joilla on oikeus toimia lääkärin ja hammaslääkärin tehtävissä. Ehdotetun pykälän 1 momentti mahdollistaisi kuitenkin sen, että lääkärin ja hammaslääkärin tehtävissä voisi toimia myös esimerkiksi Suomessa tai ulkomailla lääketiedettä ja hammaslääketiedettä opiskelevat sekä ulkomailla lääkärin tai hammaslääkärin tutkinnon suorittaneet. Momentin mukaisesti edellytyksistä poikkeaminen ei voisi myöskään käsittää oikeutta suorittaa tehtäviä, jotka lain mukaan edellyttävät virkasuhdetta. Poikkeuksia ei siten voitaisi säätää esimerkiksi lastensuojelulain 13 §:ssä säädettyyn oikeuteen päättää lastensuojelutoimenpiteistä, kuten lapsen kiireellisestä sijoittamisesta tai huostaanotosta.

99 §. *Lääke- ja verihuollon sekä terveydenhuollon tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin lääke- ja verihuollon sekä terveydenhuollon tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamisesta. Toimivaltuus on välttämätön, jotta poikkeusoloissa voidaan varmistaa lääkkeiden, verituotteiden ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden ja palvelujen riittävyys mahdollisimman monelle potilaalle tilanteessa, jossa niiden saatavuus on vaarantunut, kuten esimerkiksi silloin, kun maahantuonti Suomeen olisi tilapäisesti katkennut. Poikkeusoloista voi johtua erilaisia laajamittaisia ja merkittäviä häiriöitä ja keskeytyksiä lääkkeiden saatavuuteen ja maahantuontiin, jotka vaikuttavat lääkkeistä riippuvaisen terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen saatavuuteen ja suoraan väestön terveyteen, ja joihin ei voida riittävällä tavalla vastata normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Toisena esimerkkinä voisi olla sotatilasta johtuva lääkkeiden maahantuontiyhteyksien katkeaminen tai keskeytyminen ja siitä johtuva yleinen lääkkeiden tuotannon tai jakelun häiriö. Jotta varmistuttaisiin verituotteiden koko maan kattavasta saatavuudesta poikkeusoloissa, on perusteltua sisällyttää veripalvelulaitosten toiminnan muuttamista koskevat säännökset valmiuslakiin.

Lääkkeiden saatavuus turvataan normaalioloissa lähtökohtaisesti toimivilla lääkemarkkinoilla. Lisäksi voidaan turvautua Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean myöntämiin erityislupiin ja poikkeuslupiin sekä Fimean ja sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin alituslupiin koskien velvoitevarastoissa olevia lääkkeitä. Lääkelakiin lisättiin kesällä 2020 uusi toimivaltuus sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka nojalla saatavuushäiriötilanteessa tai saata-

vuushäiriön uhatessa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään tietyin edellytyksin määräaikaisesti rajoittaa tai kohdentaa lääkevalmisteen tai lääkeaineen jakelua, myyntiä tai kulutukseen luovutusta tai määrätä tämän lääkevalmisteen tai lääkeaineen asettamisesta määräaikaisesti etusijalle jakelussa, jos se on kansanterveyden suojelemiseksi välttämätöntä. Normaaliolojen lainsäädännössä oleville keinoille on ominaista se, että niillä voidaan vastata saatavuushäiriöihin, jotka kohdistuvat yksittäisiin lääkevalmisteisiin tai lääkeaineisiin, joissa oletuksena on saatavuushäiriön lyhytaikaisuus tai tieto korvattavien lääkevalmisteiden saatavuudesta.

Ehdotettujen keinojen sisällyttäminen normaaliolojen lainsäädäntöön ei olisi mahdollista, koska toimivaltuuksilla puututaan merkittävällä tavalla lääkemarkkinan toimintaan, apteekkien, lääketukkujen, lääkkeiden myyntiluvan haltijoiden ja lääketehtaiden elinkeinovapauteen, omaisuudensuojaan ja toimijoiden väliseen kilpailuun. Tällöin puututaan merkittävällä tavalla lääkkeiden normaaliin jakeluketjuun, jota koskeva sääntely normaalioloissa perustuu pitkälti EU-oikeuteen. Ehdotettujen toimivaltuuksien käytölle tulee olla korkea soveltamiskynnys ja merkittävät poikkeusoloista johtuvat kansanterveydelliset perusteet (PL 19 § 3 mom.), jonka vuoksi toimivaltuudesta olisi välttämätöntä säätää valmiuslaissa. Toimivaltuudella olisi merkitystä myös verihuollon toimijoiden elinkeinovapauteen.

Pykälän soveltamisalaan liittyvää toimintaa säännellään vahvasti myös EU-oikeudessa. Huomioitavaa on, että EU:n veriturvallisuusdirektiivi ehdotetaan kumottavaksi uudella kudosasetuksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1938 ihmisessä käytettäväksi tarkoitettujen ihmisperäisten aineiden laatu- ja turvallisuusvaatimuksista ja direktiivien 2002/98/EY ja 2004/23/EY kumoamisesta). Asetus tulee voimaan siirtymäajan jälkeen 7.8.2027.

Henkilönsuojaimista säädetään EU:n henkilönsuojainasetuksessa (EU) 2016/425. Asetuksessa säädetään mm. henkilönsuojainten asettamisesta saataville markkinoilla, henkilönsuojainten vaatimustenmukaisuudesta sekä talouden toimijoiden velvollisuuksista. Asetus ei sisällä mitään poikkeamismahdollisuuksia. Komissio on sittemmin antanut ehdotuksen nk. sisämarkkinoiden hätäapuvälinepaketiksi, joka sisältää mm. muutosehdotukset tiettyjä tuotteita koskeviin säädöksiin, kuten henkilönsuojainasetukseen (KOM(2022) 462). Muutoksilla mahdollistettaisiin tiettyjä poikkeustoimia sisämarkkinoiden hätätilassa, mutta toimet on ehdotuksessa kuitenkin sidottu EU-tason toimiin (täytäntöönpanosäädökset). Lisäksi henkilönsuojainten käytössä työssä säädetään EU-direktiivillä (89/656/ETY), ja vähimmäisvaatimus on, että on käytettävä vaatimustenmukaisia henkilönsuojaimia. Työnantajan velvollisuus on huolehtia, että henkilönsuojaimia käytetään työssä, jollei vaaraa voida välttää tai riittävästi rajoittaa työhön tai työolosuhteisiin kohdistuvilla toimenpiteillä. Työntekijöiden turvallisuudesta on huolehdittava normaalioloissa sekä häiriö- että poikkeusoloissa. Suomessa henkilönsuojaimia koskeva toimivalta on jakautunut, STM:n toimivaltaan kuuluvat työkäyttöön tarkoitetut ja työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan kuluttajakäyttöön tarkoitetut henkilönsuojaimet. Vastaavasti henkilönsuojainten markkinavalvontaviranomaisena toimii työkäyttöön tarkoitettujen henkilönsuojainten osalta STM ja kuluttajakäyttöön tarkoitettujen osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Lääkinnällisistä laitteista ja niiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnista säädetään lääkinnällisistä laitteista annetussa EU-asetuksessa (EU/2017/745, jäljempänä laiteasetus) sekä in vitro –diagnostiikkaan tarkoitetuista lääkinnällisistä laitteista annetussa EU-asetuksessa (EU/2017/746, jäljempänä IVD-asetus). Kansallisesti EU-sääntelyä täydentävät laki lääkinnällisistä laitteista (719/2021) ja eräistä EU-direktiiveissä säädetyistä lääkinnällisistä laitteista annettu laki.

Lääkinnällisistä laitteista annetun laissa säädetään erityisestä poikkeuslupamenettelystä, joka on tarkoitettu tilanteisiin, joissa tarvittavaa laitetta tai sitä vastaavaa ei ole saatavissa lainkaan tai laitetta ei ole saatavissa riittävästi ja myös muut pykälässä mainitut edellytykset täyttyvät. Poikkeuslupa on tarkoitettu normaaliolojen häiriötilanteisiin, eikä se sellaisenaan riitä turvaamaan lääkinnällisten laitteiden saatavuutta poikkeusoloissa, joissa lääkinnällisten laitteiden

tarve voi olla huomattavasti normaaliolojen tarvetta suurempaa. Lääkinnällisistä laitteista annetussa laissa ei ole säännöksiä, joiden nojalla valmistaja voitaisiin velvoittamaan muuttamaan toimintaansa ehdotettua pykälää vastaavalla tavalla. Poikkeusoloissa tällaisella säännöksellä voitaisiin osaltaan turvata poikkeuksellista tilanteesta johtuvaa lääkinnällisten laitteiden pulaa. Kohtaa vastaavan säännöksen sisällyttäminen normaaliolojen lainsäädäntöön olisi ongelmallista, koska sillä puututaan laajasti ja merkittävästi terveydenhuollon tavaramarkkinan toimintaan ja tavaroita jakelevien ja palveluita tuottavien toimijoiden elinkeinovapauteen (PL 18 §), omaisuudensuojaan (PL 15 §) ja toimijoiden väliseen kilpailuun. Toimenpiteet voisivat rajoittaa myös tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

Pykälä vastaisi osittain voimassa olevaa lain 87 §:ää. Toimivaltuuden soveltamisen kohteena olevaa toimijajoukkoa kuitenkin laajennettaisiin sekä toimivaltuuden nojalla annettavien velvollisuuksien joukkoa täsmennettäisiin ja laajennettaisiin. Toimivaltuuden soveltamismahdollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi kaikkiin 11 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Lääkkeiden ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden ja palveluiden sekä verituotteiden saatavuuden turvaaminen on merkityksellistä kansanterveydelle kaikissa poikkeusoloissa. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain väestön terveydenhuollon tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti toimivaltuuden käyttöönotto itsessään ei loisi velvoitteita suoraan pykälässä mainituille toimijoille, vaan se edellyttäisi aina käyttöönottoasetuksen antamisen jälkeen laadittua sosiaali- ja terveysministeriön päätöstä. Lääkkeitä, henkilönsuojaimia ja lääkinnällisiä laitteita koskeva sääntely perustuu suurelta osin EU-oikeuteen, minkä vuoksi päätöstä tehtäessä tulisi arvioida myös EU-sääntelystä tulevat reunaehdot toimivaltuuden soveltamiselle.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi päätöksellään velvoittaa lääketehtaan, lääketukkukaupan, lääkkeen myyntiluvan haltijan, apteekkarin, Helsingin yliopiston apteekin, Itä-Suomen yliopiston apteekin, sairaala-apteekkia tai lääkekeskusta ylläpitävän sosiaali- tai terveydenhuollon järjestäjän tai tuottajan, lääkkeen määrääjän, veripalvelulaitoksen sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka valmistaa tai toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai niihin liittyviä palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla toimimaan ehdotetussa 1-3 kohdassa tarkoitetulla, päätöksessä yksilöidyllä tavalla.

Valmiuslaissa käytettyä termiä ’’apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetut’’ täsmennettäisiin siten, että laissa käytettäisiin täsmällisempiä termejä apteekkari, Helsingin yliopiston apteekki, Itä-Suomen yliopiston apteekki ja sairaala-apteekkia tai lääkekeskusta ylläpitävä sosiaali- tai terveydenhuollon järjestäjä tai tuottaja. Lääkkeillä tarkoitettaisiin pykälässä ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä ja eläinlääkkeitä. Kaikki nämä apteekkitoimijat ovat olennaisia vastatessaan lääkehuollosta myös poikkeusoloissa. Velvoite voitaisiin jatkossa asettaa lisäksi lääkkeiden myyntiluvan haltijoille eli lääkeyrityksille, jotka tuovat lääkevalmisteet Suomen markkinoille. Velvoite ehdotetaan voitavan jatkossa asettaa myös lääkkeen määrääjille. Lääkkeen määrääjällä tarkoitettaisiin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:ssä tarkoitettua laillistettua lääkäriä ja hammaslääkäriä, lain 23 b §:ssä tarkoitettua sairaanhoitajaa, jolla on rajattu lääkkeen määräämisoikeus sekä eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) 6 a §:ssä tarkoitettua eläinlääkärinammatin harjoittajaa. Velvoite voitaisiin lisäksi kohdistaa myös eläinlääkäriin tämän luovuttaessa eläinlääkkeitä eläinten lääkitsemisestä annetun lain 15 §:n nojalla. Velvoitettavien toimijoiden joukkoon ehdotetaan otettavaksi uutena myös veripalvelulaitos. Suomessa toimii tällä hetkellä yksi veripalvelulaitos, eli Suomen Punaisen ristin veripalvelu. Sen toimintaa ohjaa veripalvelulaki (197/2005) sekä muun muassa Euroopan Unionin veriturvallisuusdirektiivi (2002/98/EY). Veripalvelulaitos on verituotteiden saatavuuden turvaamiseksi mainittava erikseen, koska se ei ole osa terveydenhuollon toimintayksikköä samaan tapaan kuin veripankki tai verikeskus. Velvoitettuja toimijoita voisivat olla myös paitsi sellainen

yhteisö ja yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai niihin liittyviä palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla, myös yhteisö, joka valmistaa näitä tavaroita tai tuottaa niihin liittyviä palveluja. Toimijoiden joukkoa ehdotetaan myös tältä osin laajennettavan.

Terveydenhuollossa käytettävillä tavaroilla tarkoitettaisiin lääkinnällisten laitteiden lisäksi myös muita terveydenhuollon tarvikkeita ja tavaroita, mukaan lukien esimerkiksi terveydenhuollossa käytettävät painelaitteet ja lääkinnällisiin tarkoituksiin tarkoitettujen kaasujen säiliöt, kuten happi- ja ilokaasusäiliöt sekä erilaiset hengityssuojaimet ja kasvomaskit. Näitä ovat esimerkiksi lääkinnällisiksi laitteiksi luokitellut kirurgiset suu-nenäsuojukset ja kuluttajien henkilönsuojaimiksi tarkoitetut hengityksensuojaimet sekä uudelleen käytettävät ja kertakäyttöiset ns. kansanmaskit. Terveydenhuollossa käytettäviin tavaroihin liittyvillä palveluilla puolestaan tarkoitettaisiin esimerkiksi terveydenhuollossa käytettyjen laitteiden sterilointia tekeviä toiminnanharjoittajia, lääkinnällisiä laitteita arvioivia ilmoitettuja laitoksia tai muita sellaisia palveluntarjoajia, joiden toiminta on erityisen keskeistä terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden saatavuuden turvaamiseksi liittyen esimerkiksi niiden valmistukseen, käyttökuntoon saattamiseen tai muuhun käytön mahdollistamiseen, pakkaamiseen ja jakeluun.

Kaikki momentissa velvoitetut toimijat ovat ensisijaisesti sellaisia, jotka toimisivat lääkehuollon, verihuollon tai terveydenhuollon sektorilla. Momentissa velvoitetut toimijat ovat sellaisia, joiden pääasiallisena toimialana on kyseisen lääkkeen, verituotteen tai terveydenhuollossa käytetyn tavaran tai palvelun valmistus-, jakelu- tai muu toiminta tai joilla on laissa erikseen myönnetty esimerkiksi lupaan perustuva oikeus toimia terveydenhuollon tavaroiden tai lääkkeiden jakelussa. Lisäksi pykälä koskisi yhteisöjä tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka muuten toimivat terveydenhuollon alalla. Nämä olisivat toimijoita, jotka eivät sisälly terveydenhuollon palveluiden tarjoajan tai terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden valmistajien tai toimittajien määritelmään, mutta jotka toimivat alalla joko suoraan tai välillisesti, kuten varaosien ja erilaisten pakkausten, kuten esimerkiksi veripussien valmistajat, maahantuojat, tavaroiden huoltopalveluiden tuottajat, tai logistiikka-, siivous- ja laitoshuoltopalveluiden tuottajat, jotka mahdollistavat toiminnallaan terveydenhuollon palvelujen tarjoamisen.

Pykälän 1 momentin *1 kohdan* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi päätöksellään velvoittaa lainkohdassa tarkoitettuja toimijoita rajoittamaan, kohdentamaan tai muuttamaan lääkkeiden, verituotteiden ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden maahantuontia, jakelua, varastointia, myyntiä tai kulutukseen luovuttamista. Päätös voisi koskea esimerkiksi lääkkeiden myynnin rajoittamisesta niiden yleisen saatavuuden turvaamiseksi tai lääkkeiden jakelun kohdentamisesta kriittisiin lääkevalmisteisin. Kaikki 1 momentissa tarkoitetut velvoitteet voisivat kohdistua päätöksen kohteena olevien toimijoiden jo normaalioloissa harjoitettavaan toimintaan siten, että esimerkiksi lääkkeiden jakelurajoitteet kohdistuisivat apteekkeihin.

Pykälän 1 momentin *2 kohdan* mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi oikeus velvoittaa toimijat siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella. Säännös vastaa voimassa olevaan lain 87 §:n 2 kohtaa. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että avohuollon apteekki voitaisiin velvoittaa huolehtimaan oman alueensa lisäksi myös toisen alueen avolääkkeiden vähittäismyynnistä väestölle.

Pykälän 1 momentin *3 kohdan* mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa 1–2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet olisivat riittämättömiä, voisi sosiaali- ja terveysministeriö päätöksellään velvoittaa 1 momentissa tarkoitetut toimijat myös muulla tavoin muuttamaan toimintaansa. Poikkeusoloissa lääke- ja verihuoltoon sekä terveydenhuollossa käytettäviin tavaroihin ja palveluihin liittyvät välttämättömät muutostarpeet voivat vaihdella merkittävästi tilanteen mukaan, jonka vuoksi kaikkia muutostarpeita ei pystytä etukäteen tunnistamaan. Kohdassa toiminnan muuttamisella tarkoitettaisiin muuta kuin 1–2 kohdassa tarkoitettua toiminnan muuttamista, kuten toiminnan sisällöllistä muuttamista esimerkiksi siten, että toimijat osallistuisivat lääkkeiden tai

terveydenhuollossa käytettyjen tavaroiden tai verituotteiden jakeluun, myyntiin tai kulutukseen luovuttamiseen tavalla, joka poikkeaa toimijan toiminnasta normaalioloissa. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sairaala-apteekki ottaisi jollakin alueella jaettavakseen avohuollon lääkkeet.

Toiminnan muutostarpeet riippuvat aina poikkeusolojen luonteesta ja niiden edellyttämistä hallintatoimenpiteistä, kuten esimerkiksi toiminnan keskittämisestä yksin kriittisiin toimintoihin väestön välttämättömän terveydenhuollon turvaamiseksi. Toiminnan muuttaminen voisi merkitä myös esimerkiksi tartuntatautien torjumiseen liittyvien velvoitteiden asettamista, poikkeavia lääkkeiden tai tavaroiden toimitus- ja tilauskäytäntöjä tietoliikennehäiriötilanteissa, tai osallistumista lääkehuollon toimijoiden yhteistyöhön kriittisen lääkehuollon turvaamiseksi, taikka aukioloaikojen muutoksia tai muita muutoksia toimijoiden normaaliolojen lainsäädännössä edellytetyistä vaatimuksista. Toimivaltuudella ei kuitenkaan ole tarkoitus vaarantaa potilas- ja lääkitysturvallisuuden toteutumisesta.

Pykälään ehdotettavan *2 momentin* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi lisäksi velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun toimijan, joka valmistaa lääkkeitä, verituotteita tai terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita, laajentamaan tuotantoaan tai valmistamaan päätöksessä määriteltyjä tuotteita, joita ei ole saatavissa muilla tavoin. Toimivaltuus olisi osittain uusi ja täsmentäisi voimassa olevaa sääntelyä. Päätös voisi tältä osin kohdistua lääketehtaisiin tai lääkevalmistusta tekeviin apteekkeihin siltä osin kuin kyse on lääkkeiden valmistuksesta, veripalvelulaitokseen siltä osin kuin kyse on verituotteista, ja muihin valmistusta harjoittaviin elinkeinonharjoittajiin, kun kyse on terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden valmistuksesta. Toimivaltuuden soveltamisen tarve voi liittyä esimerkiksi sellaisiin tavaroihin tai valmisteisiin, joiden kysyntä poikkeusolojen vuoksi ylittää tarjonnan. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset lääkinnälliset laitteet, joita tarvitaan välttämättä esimerkiksi leikkaussalissa tai väestön suojaamiseksi pandemialta. Toimivaltuuden nojalla velvoitteet voisivat kohdistua vain sellaiseen toimintaan, johon toiminnanharjoittajalla on lähtökohtaiset edellytykset jo normaaliolojen perusteella.

Terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita voidaan myydä ja jaella myös muiden toimijoiden kuin terveydenhuollon sektorilla toimivien jakelijoiden ja myyjien toimesta. Esimerkiksi sideharsoja ja laastareita myydään erilaisissa elintarvike- ja päivittäistavarakaupoissa kuluttajille. Elintarvikeliikkeitä, päivittäistavarakauppoja ja muita sellaisia toimijoita, jotka eivät ole lääkehuollon, verihuollon tai terveydenhuollon sektorilla pääasiallisesti toimivia yrityksiä tai edellä mainittuja muuten terveydenhuollon alalla toimivia yrityksiä, ei voitaisi velvoittaa pykälän nojalla. Näihin yrityksiin voitaisiin asettaa velvoitteita kuitenkin esimerkiksi 13 luvussa tarkoitettujen välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaamista koskevien pykälien nojalla.

100 §. *Lääkkeiden velvoitevarastojen laajamittainen käyttöönotto*. Pykälässä säädettäisiin velvoitevarastoitujen lääkeaineiden, lääkevalmisteiden, lääkkeiden annostelussa käytettävien tarvikkeiden, lääkkeiden valmistuksessa käytettävien apu- ja lisäaineiden sekä pakkausmateriaalien laajamittaisesta käyttöönotosta. Pykälä olisi uusi. Ehdotettua pykälää voitaisiin soveltaa kaikissa valmiuslain 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain silloin kun pykälän käyttöönotto olisi tarpeen väestön terveydenhuollon kannalta välttämättömien lääkkeiden riittävyyden turvaamiseksi. Toimivaltuus on välttämätön, jotta poikkeusoloissa voidaan vastata lääkkeiden ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden saatavuuteen kohdistuviin merkittäviin häiriöihin tai jakelun keskeytymiseen, joka voisi vaarantaa väestön terveydenhuollon toteutumisen.

Normaalioloissa tilanteissa, joissa lääkettä koskee laaja saatavuushäiriö, voidaan edetä joko Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen myöntämällä velvoitevaraston alitusluvalla tai lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain 16 §:n mukaisella menettelyllä, jossa sosiaali- ja terveysministeriö päättää tiettyä lääkeainetta sisältävien lääkevalmisteiden käytöstä erityistilanteessa. Varastointivelvoitteen vapautumisedellytyksille normaalioloissa on yhteistä se, että niiden käyttöönottoa edeltää yksittäisen lääkevalmisteen tai vakavimmissa tapauksissa yksittäistä

lääkeaineitta sisältävien lääkevalmisteiden ryhmän tunnistettu saatavuushäiriö. Poikkeusoloissa lääkkeitä koskeva tarve voi olla kuitenkin niin merkittävä, että velvoitevarastojen sisältö jouduttaisiin hyödyntämään siten, että vapautettaisiin useampia lääkeaineita sisältävät lääkevarastot tai jopa valtaosa varastoista. Tällaisen toimenpiteen tekeminen on syytä pitää korkeamman kynnyksen takana valmiuslaissa.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi päätöksellään määrätä velvoitevarastoihin varastoitujen lääkeaineiden, lääkevalmisteiden, lääkkeiden annostelussa käytettävien tarvikkeiden, lääkkeiden valmistuksessa käytettävien apu- ja lisäaineiden sekä pakkausmateriaalien laajamittaisesta käyttöönotosta, käyttökohteista ja käyttöönottoa koskevista määristä. Päätöksessä olisi määriteltävä, mihin lääkeryhmiin se kohdistuu, millaisiin käyttöaiheisiin tai millaiselle potilasryhmälle lääkkeitä voidaan käyttää ja voidaanko varastot ottaa käyttöön kokonaisuudessaan vai tietyin osin. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lääkkeitä olisi käytettävä vain sellaisten potilaiden hoidossa, joiden sairauden hoitoon ei ole saatavissa vaihtoehtoista lääkettä. Toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi siten aina sosiaali- ja terveysministeriön antamaa päätöstä eikä toimivaltuudesta johdu siten velvoitteita suoraan sen käyttöönotosta.

Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi lisäksi päätöksessä määrätä velvoitevaraston omistajan tai haltijan kohdentamaan vapautetun varaston tietylle päätöksessä osoitetulla toimijalle, jos se olisi välttämätöntä väestön terveydenhuollon tai väestön lääkkeiden saatavuuden turvaamiseksi, eikä turvaamista voida toteuttaa muulla tavoin. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että varastot jaettaisiin hyvinvointialueiden kesken tai ne kohdennettaisiin ne tietyille alueille tilanteessa, jossa poikkeusoloista johtuva lääkkeiden saatavuushäiriö koskettaisi esimerkiksi vain tiettyjä hyvinvointialueita.

101 §. *Opetustoiminnan ja kasvatuksen järjestämistä koskevat muutokset.* Pykälään koottaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti opetusta ja koulutusta koskevat toimivaltuudet. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 109 §:ää. Sääntelyyn lisättäisiin kuitenkin mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella etäopetukseen siirtymisestä. Lisäksi voimassa olevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Pykälässä ei enää säädettäisi ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevan ajankohdan siirtämismahdollisuudesta, koska käytännössä tutkinto tulisi järjestää tällöin heti poikkeusolojen päätyttyä. Myöskään toimenpiteiden vaikutuksien huomioimisesta toiminnan kustannuksiin ei otettaisi enää erillistä säännöstä. Valtio voi ottaa kyseiset vaikutukset huomioon valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä muutoinkin. Kasvatukseen ja koulutukseen liittyvän järjestämisvastuun siirtämisestä säädettäisiin jatkossa 153 §:ssä.

Pykälä koskisi kaikkea lakisääteistä varhaiskasvatusta, esiopetusta, opetusta, koulutusta ja tutkimusta sekä muita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan opetustoimen lainsäädännössä säädettyjä toimintamuotoja, kuten aamu- ja iltapäivätoimintaa. Sääntelyn tarkoituksena on myös, että opetus- ja muuta toimintaa olisi mahdollista järjestää myös poikkeusoloissa esimerkiksi opetusmuotoa muuttamalla tai toimintaa siirtämällä. Toimivaltuudella voitaisiin myös säätää poikkeuksia toiminnan järjestämisvastuuseen. Sääntelyllä suojattaisiin sekä opiskelijoita ja opetushenkilöstöä. Pykälä voitaisiin ottaa käyttöön lain 11 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain jos se on väestön siirtämisen, oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi tai ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran vuoksi välttämätöntä.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää opetus- ja koulutustoiminnan siirtymisestä toteutettavaksi etäopiskeluna ja etäopetuksena. Säännös olisi uusi ja sen tarkoituksena olisi mahdollistaa myös voimassa olevaa lakia kevyempiä toimenpiteitä poikkeusolojen hallitsemiseksi. Etäopetuksella tarkoitetaan muilla tavoin toteutettua opetusta kuin läsnäoloon kouluissa ja oppilaitoksissa perustuvaa lähiopetusta. Todennäköisesti etäopetus perustuisi lähinnä tietoliikenneverkkojen kautta tapahtuvaa etäopetusta tietokoneiden ja älypuhelimien kautta. Tämä edellyttäisi tietoliikenneinfrastruktuurin ja sähköverkkojen toimivuutta. Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaiseen toimintaan ja perusopetuslaissa (628/1998)

säädettyyn esiopetukseen ei esitetä mahdollisuutta siirtyä etäopetukseen, koska lasten nuoresta iästä johtuen siitä ei katsota olevan hyötyä heidän kehitykselleen. Perusopetuksessa lähtökohtana on lähiopetus, mutta lukioissa, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa voidaan lainsäädännön estämättä käyttää myös muita opetusmuotoja lähiopetuksen rinnalla.

Poikkeusoloissa saattaa myös esiintyä tilanteita, joissa kaikista normaalioloissa hoidettavista opetukseen ja koulutukseen liittyvistä tehtäviä ei pystytä huolehtimaan. Pykälän 1 momentin *2 kohdassa* säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti mahdollisuudesta säätää valtioneuvoston asetuksella poikkeuksia opetus-, tutkimus- tai aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisvelvollisuuteen sekä velvollisuudesta järjestää ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksia. Sääntelyn tarkoituksena olisi mahdollistaa opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä keskittymään sen ydintehtäviin.

Poikkeuksia voitaisiin säätää varhaiskasvatuslaissa (540/2018), perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018), Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetulle toiminnan järjestäjälle. Poikkeukset voisivat koskea esimerkiksi opinto-ohjausta, ammatillisen koulutuksen kehittämissuunnitelmia tai opetussuunnitelmaa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimivallasta määrätä 1 momentin 2 kohdassa mainitussa laissa säädetyn varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, koulutus-, tutkimus- sekä aamu- ja iltapäivätoiminta keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Keskeyttämistä tai siirtoa koskeva päätös voitaisiin tehdä vain, jos se olisi välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi, eikä opiskelua, opetusta tai kasvatusta voitaisi toteuttaa etämuotoisena. Toiminta voitaisiin keskeyttää myös, jos se on välttämätöntä väestön suojaamiseksi.

Opetuksen, koulutuksen ja muun toiminnan siirtämisellä voitaisiin edistää sivistyksellisten oikeuksien toteutumista myös poikkeusoloissa. Koulutuksen, opetuksen ja muun toiminnan siirtäminen ministeriön päätöksellä olisi nopeammin toteutettavissa kuin koulutusta ja opetusta koskevien lakien mukainen uusien järjestämislupien myöntäminen.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta koskien opetusta. Kunnat vastaavat peruskoulusta. Lukio- ja ammattikoulutuksesta vastaa Myndigheten Ålands gymnasium, joka on maakunnan viranomainen. Myös korkeakoulutusta Ahvenanmaalla järjestävä Högskolan på Åland on maakunnan viranomainen. Poikkeusoloissa opetustoiminnasta ja kasvatuksen järjestämisestä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan Opetus- ja kulttuuriministeriö olisi päätösvaltainen viranomainen, jolloin tehtävät voitaisiin siirtää maakunnalle sopimusasetuksella.

15 luku. Asumisen järjestäminen

Luvussa säädettäisiin asumisen järjestämisestä poikkeusoloissa. Sotilaalliset poikkeusolot tai suuronnettomuus voivat johtaa tilanteeseen, jossa suuri joukko ihmisiä jää evakuointien takia tai muuten äkillisesti ilman asuntoa. Ilman asuntoa jääneen väestön välittömiin tarpeisiin voitaisiin vastata erilaisilla joukkomajoitusratkaisuilla, mutta hieman pidemmällä aikajänteellä siirtyneelle tai muuten poikkeusoloista johtuen ilman asuntoa jääneelle väestölle olisi järjestettävä asuntoja muilla keinoin. Vaikka poikkeusoloissakin tulisi lähtökohtaisesti ja mahdollisimman pitkälle pystyä toimimaan normaalien markkinamekanismien puitteissa, poikkeuksellinen niukkuus asunnoista voisi samalla johtaa esimerkiksi niin merkittävään vuokratason nousuun, että valtion olisi välttämätöntä puuttua asuntomarkkinoihin, vuokriin ja majoituspalvelujen hinnoitteluun väestön välttämättömän asumisen turvaamiseksi.

Asuntomarkkinoiden kysyntäpiikistä johtuvassa kriisitilanteessa vuokran korotusten rajoittamisella olisi mahdollista säännellä markkinoita niiden tasapainottamiseksi. Sääntelyn tarkoituksena olisi markkinoiden häiriötilan lieventäminen välttämättömän asumisen turvaamiseksi tilanteessa, jossa asuntojen kysyntä lisääntyisi räjähdysmäisesti esimerkiksi väestönsiirtojen seurauksena. Ehdotettu säännös koskisi vain vuokran korottamista ja tulisi näin ollen sovellettavaksi vain olemassa oleviin vuokrasopimuksiin. Vuokrasopimukset sisältävät säännönmukaisesti korotusta koskevia ehtoja. Vuokrasopimusten ehdot voivat poikkeustilanteessa mahdollistaa kohtuuttomatkin korotukset ja poikkeustilanteessa vuokralaisilla ei välttämättä ole myöskään samanlaisia mahdollisuuksia hakea oikeusturvaa kuin vakaammassa tilanteessa. Uusien vuokrasopimusten osalta vuokratasoa olisi osin mahdollista hillitä vuokralaisen osoittamista koskevien toimivaltuuksien kautta, eli säännökset muodostaisivat tältä osin toisiaan täydentävän toiminnallisen kokonaisuuden.

Vuokran korotusten ja vuokrasopimusten irtisanomisen tiukempi sääntely olisivat asuntokannan säännöstelyä täydentäviä toimenpiteitä, joiden avulla vuokramarkkinoita saataisiin vakautettua akuuteissa poikkeusoloissa. Vuokrasopimusten irtisanomiset voisivat ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa vaarantaa asukkaiden asumisturvaa ja kuormittaa asuntokannan säännöstelyn toimia tarpeettomasti. Vuokrasopimuksen irtisanominen luo tilanteen, jossa asukas joutuu aloittamaan uuden asunnon etsimisen samaan aikaan, kun väestönsiirron kohteena olevat henkilöt etsivät asuntoa alueelta. Vuokrasopimusten irtisanomisen rajoitus merkitsisi, että vuokranantaja ei voisi tehdä irtisanomistoimea huoneenvuokralain mukaisesti toimivaltuuden ollessa käytössä.

102 §. *Majoituspalvelujen hintasääntely*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin majoituspalvelujen hintasäännöstelystä. Pykälässä säädetyn toimivaltuuden tarkoituksena olisi helpottaa lain 68 §:n nojalla siirretyn tai muutoin poikkeusolojen takia ilman asuntoa jääneen väestön asumista ja se olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Käytännössä ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi hillitä majoituspalvelujen hintojen nousua tilanteessa, jossa niiden kysyntä poikkeusolojen takia merkittävällä tavalla ja äkillisesti nousisi. Ehdotettu toimivaltuus olisi lähtökohtaisesti tarkoitettu lievimmäksi ja siten suhteessa luvun muihin toimivaltuuksiin ensisijaisesti käyttöön otettavaksi keinoksi helpottaa tilapäisen asumisen järjestämistä poikkeusolojen takia ilman asuntoa jääneille ihmisille.

Pykälän *1 momentin* mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnassa annetussa laissa (308/2006) tarkoitettu majoitustoiminnan harjoittaja ei saisi korottaa majoituspalvelun hintaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä laskettaisiin siitä hinnasta, minkä majoitustoiminnan harjoittaja on kyseisestä palvelusta poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt. Kyseisellä palvelulla ei tarkoitettaisi säännöksessä esimerkiksi hotellin liiketoimintaa kokonaisuutena, vaan enimmäishinta laskettaisiin huone- tai huonetyyppikohtaisesti. Koska kyse olisi lisäksi aina vain korotuksen enimmäismäärän säännöstelystä, toimivaltuus ei voisi johtaa velvollisuuteen laskea majoituspalvelun hintaa suhteessa pykälässä tarkoitettuun vertailujaksoon.

Pykälän 1 momentissa säädetty velvoite kohdistuisi majoitustoiminnan harjoittajiin, joiden olisi itse huolehdittava siitä, että niiden hinnoittelu vastaisi asetuksella määritettävää hintasäännöstelyä. Pykälän *2 momentin* mukaan lupa- ja valvontavirasto valvoisi pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista.

103 §. *Asuntokannan säännöstelyviranomainen*. Pykälässä säädettäisiin kunnalle velvollisuus antaa jäljempänä 104 ja 105 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet jonkin toimielimensä tehtäväksi tai asettaa erityinen toimielin huolehtimaan niistä. Jos kunta päättäisi asettaa erityisen toimielimen tehtävää varten, päättäisi se kuntalain mukaan toimielimen kokoonpanosta ja toiminnan järjestämisestä. Kunnallisen itsehallinnon vuoksi ei ole syytä säätää tarkemmin toiminnan organisoinnista. Kunta voi asettaa asuntokannan säännöstelyviranomaiseksi erityisen toimielimen tai antaa tehtävän jonkin olemassa olevan toimielimensä hoidettavaksi.

Pykälä vastaisi voimassa olevan valmiuslain 51 §:ää. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se on tarkoitettu otettavan käyttöön samassa yhteydessä, kun huoneiston omistajan ilmoittamisvelvollisuutta ja vuokralaisen osoittamista koskeva 104 § tai ylimääräisen huoneen omistajan ilmoittamisvelvollisuutta ja vuokralaisen osoittamista koskeva 105 § otetaan käyttöön. Myös ne poikkeusoloperusteet, joissa säännöstä sovellettaisiin, määräytyisivät mainittujen toimivaltuussäännösten kautta.

104 §. *Huoneiston omistajan ilmoittamisvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen*. Pykälässä säädettäisiin huoneiston omistajan velvollisuudesta ilmoittaa omistamansa huoneistot asuntokannan säännöstelyviranomaiselle vuokralaisen osoittamista varten. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 52 §:ää ja se olisi mahdollista ottaa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Ehdotettujen toimivaltuuksien tarkoituksena olisi lain 68 §:n nojalla siirretyn väestön tai muutoin poikkeusoloista johtuen ilman asuntoa jääneen väestön asumisen järjestäminen. Asiallisesti kyse olisi siten poikkeusoloista johtuvan poikkeuksellisen vakavan ja laajamittaisen asuntopulan helpottamisesta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asunnon omistajan velvollisuudesta ilmoittaa omistamansa ja vuokrattavaksi tarjoamansa huoneistot asuntokannan säännöstelyviranomaiselle. Asuntokannan säännöstelyviranomainen voisi osoittaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaan huoneistoon yhden tai useamman vuokralaisen. Momentissa tarkoitetut huoneistot olisivat siten sellaisia, joihin niiden omistaja muutenkin hakee vuokralaista. Lievimmillään asuntokannan käytön säännöstely voitaisiinkin toteuttaa niin, että vuokralle annettavat huoneistot vuokrataan viranomaisen välityksellä asuntoja tarvitseville noudattaen normaaliolojen menettelytapoja. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 52 §:n 1 momentissa säädettyä asunnonomistajan ilmoitusvelvollisuutta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin huoneiston omistajan velvollisuudesta ilmoittaa myös muut kuin 1 momentissa tarkoitetut omistamansa vapaana tai vapautumassa olevat huoneistot asuntokannan säännöstelyviranomaiselle. Vastaavasti kuin 1 momentin osalta, asuntokannan säännöstelyviranomainen voisi osoittaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaan huoneistoon yhden tai useamman vuokralaisen. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 52 §:n 2 momentissa säädettyä asunnonomistajan laajennettua ilmoitusvelvollisuutta.

Ehdotetun 2 momentin säännös olisi soveltamisalaltaan sillä tavoin 1 momenttia kattavampi, että sen soveltamisalaan kuuluisivat myös muut kuin huoneiston omistajan vuokralle tarjoamat huoneistot. Säännös siten velvoittaisi ilmoittamaan asuntokannan säännöstelyviranomaiselle kaikki vapaana tai vapautumassa olevat huoneistot riippumatta siitä, onko niiden omistajalla tarkoitus tarjota huoneistoja vuokralle vai ei. Ehdotetun 2 momentin mukaisella toimivaltuudella puututtaisiin näin voimakkaammin huoneiston omistajan omaisuudensuojaan ja se olisi tarkoitettu otettavan käyttöön vain, jos 1 momentissa tarkoitettua menettelyä ei voida pitää riittävänä pykälän tarkoituksen turvaamiseksi. Ehdotetun 2 momentin soveltamisen aloittamisesta säädettäisiin lain 18 §:ssä tarkoitetulla soveltamisasetuksella. Pykälän 1 ja 2 momentti olisi siten mahdollista ottaa käyttöön samalla käyttöönottoasetuksella, mutta aloittaa 2 momentin soveltaminen myöhemmin erikseen soveltamisasetuksella, jos 1 momentin mukainen menettely osoittautuisi riittämättömäksi.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tarkemmin vuokralaisen osoittamisesta. Säännöksen mukaan asuntokannan säännöstelyviranomainen laatisi vuokralaisen osoittaessaan osapuolten välisen vuokrasopimuksen ja asettaisi määräajan sopimuksen tekemiselle. Asuntokannan säännöstelyviranomaisen laatima vuokrasopimus olisi tässä vaiheessa ehdotus vuokrasopimukseksi ja ensisijaisesti tarkoituksena olisi, että vuokrasuhteen osapuolet sopisivat vuokrasuhteen syntymisestä sen perusteella vapaaehtoisesti. Osapuolet voisivat tällöin sopia vuokrasuhteen ehdoista myös viranomaisen ehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Vuokrasopimusehdotuksen antaessaan asuntokannan säännöstelyviranomaisen olisi samalla asetettava määräaika vuokrasuhteesta sopimiselle. Mikäli vuokrasuhteen osapuolet sopisivat vuokrasuhteen syntymisestä itse, toimen

seurauksena syntyisi tavanomainen asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa tarkoitettu vuokrasuhde.

Jos osapuolet eivät pääsisi viranomaisen asettamassa määräajassa sopimukseen vuokrasuhteen ehdoista ja syntymisestä, asuntokannan säännöstelyviranomainen voisi päätöksellään määrätä niistä. Viranomainen määräisi siis tällöin vuokrasuhteen syntymisestä hallintopäätöksellä. Vuokra olisi ehdotuksen mukaan määrättävä alueella vallitsevan kohtuullisen käyvän vuokran mukaiseksi.

Huoneistolla tarkoitettaisiin pykälässä lähtökohtaisesti kaikenlaisia huoneistoja, kuten asuntoja, liiketiloja ja muita huoneistoksi luokiteltavia tiloja. Asuntokannan säännöstelyviranomaisen tehtäviin kuuluisi arvioida, mitkä ilmoitetuista tai ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista huoneistoista olisivat poikkeusolojen olosuhteet huomioiden tilapäiseen asumiseen soveltuvia. Lähtökohtana tulisi yleensä olla vuokralaisten osoittaminen ensisijaisesti asuinkäyttöön tarkoitettuihin huoneistoihin, mutta myös esimerkiksi tyhjillään olevat liiketilat voisivat poikkeusoloissa soveltua pykälässä tarkoitettuun tilapäiseen asumiseen.

Pykälän *4 momentin* mukaan 1–3 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen eivät kuitenkaan koskisi vakituiseen asumiseen käytetyn huoneiston yhteydessä olevaa ylimääräistä huonetta. Vuokralaisen osoittamisesta ylimääräiseen asuinhuoneeseen säädettäisiin sen sijaan erikseen 105 §:ssä.

105 §. *Ylimääräisen huoneen omistajan ilmoittamisvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen*. Pykälässä säädettäisiin ylimääräisen huoneen omistajan velvollisuudesta ilmoittaa omistamansa huoneet asuntokannan säännöstelyviranomaiselle vuokralaisen osoittamista varten. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 53 §:ää ja se olisi mahdollista ottaa käyttöön 104 §:ää vastaavasti 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Pykälä ei olisi koskaan tarkoitettu otettavaksi käyttöön yksin, vaan 104 §:n lisäksi tilanteessa, jossa 104 §:ssä säädetyt keinot eivät olisi riittäviä siirretyn väestön tai muutoin poikkeusoloista johtuen ilman asuntoa jääneen väestön majoittamiseksi. Pykälä olisi siten tarkoitettu otettavan käyttöön ja sovellettavan viimesijaisena valmiuslain mukaisena asumisen järjestämisen keinona.

Pykälän *1 momentin* mukaan sellainen huoneiston omistaja tai haltija, jonka huoneiston yhteydessä on omalla sisäänkäynnillä oleva yksi tai useampi asuinhuone, olisi velvollinen ilmoittamaan mainitut huoneet asuntokannan säännöstelyviranomaiselle. Asuntokannan säännöstelyviranomainen voisi osoittaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaan huoneeseen yhden tai useamman vuokralaisen. Ylimääräisellä asuinhuoneella tarkoitettaisiin säännöksessä samaa kuin voimassa olevan lain 53 §:ssä, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee sellaista asunnon haltija, jolla on hallussaan useampia huoneita kuin yksi huone ruokakunnan kutakin jäsentä kohden keittiötä mukaan lukematta. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi kuitenkin lisäksi se, että vuokrattavaan huoneeseen olisi muusta huoneistosta erillinen sisäänkäynti.

Ehdotettu pykälä merkitsisi varsin voimakasta puuttumista perustuslaissa turvattuihin yksityiselämän ja omistusoikeuden suojaan. Pykälän 3 momentin mukainen ilmoittamisvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen omalla sisäänkäynnillä oleviin asuinhuoneisiin olisikin hyvin poikkeuksellinen ja viimesijainen toimenpide. Siihen voitaisiin turvautua vain silloin, kun muut toimenpiteet asuntojen saamiseksi eivät ole riittäviä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tarkemmin vuokralaisen osoittamisesta 1 momentissa tarkoitettuun huoneeseen. Säännös vastaisi 104 §:n 3 momenttia, joka on kuvattu tarkemmin edellä.

106 §. *Menettely huoneistoa vuokrattaessa*. Pykälässä säädettäisiin huoneistoa vuokrattaessa noudatettavasta menettelystä sekä seikoista, jotka asuntokannan säännöstelyviranomaisen olisi

otettava huomioon vuokralaisia osoittaessaan. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 54 §:ää. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi aina otettava käyttöön samassa yhteydessä, kun 104 tai 105 § otetaan käyttöön.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi ensinnäkin yleisen asuntokannan säännöstelyviranomaista velvoittavan säännöksen, jonka mukaan 104 tai 105 §:ssä tarkoitettu päätös huoneiston vuokrasuhteesta voitaisiin antaa vain, jos vuokrasuhde on toteutettavissa ilman kohtuutonta haittaa sen osapuolille. Kohtuutonta haittaa arvioitaessa olisi otettava huomioon vuokrasuhteen osapuolten henkilökohtainen tilanne ja asema sekä poikkeusolojen olosuhteet ja asuntotilanne kokonaisuudessaan. Toimivaltuuksien soveltaminen lähtökohtaisesti aiheuttaisi huoneiston omistajalle jonkinlaista haittaa, eikä pelkän haitan syntyminen siten estäisi vuokralaisen osoittamista.

Vuokrasuhteen syntymisestä määrättäessä olisi lisäksi otettava asianmukaisesti huomioon asunnon haltijan sekä vuokralaisen asema ja henkilökohtaiset olosuhteet. Asuntokannan säännöstelyviranomaisen tulisi siten ottaa nämä seikat huomioon silloinkin, kun edellä tarkoitettua kohtuutonta haittaa vuokrasuhteen osapuolille ei katsottaisi syntyvän. Säännöksellä olisi erityistä merkitystä ylimääräistä huonetta vuokrattaessa 105 §:n mukaisesti. Säännöksen soveltaminen tosiasiallisesti edellyttäisi osapuolten kuulemista, vaikka laissa ei ehdotetakaan säädettävän nimenomaisesta kuulemisvelvoitteesta menettelyllisenä vaatimuksena. Osapuolten näkemysten kuuleminen voisi tapahtua hyvinkin nopeasti ja vapaamuotoisesti viranomaisen parhaaksi katsomalla tavalla.

Pykälän *2 momentin* mukaan vuokrattavat huoneistot tulisi ensisijaisesti osoittaa sellaiselle asuinnontarvitsijalle, jonka asunnon tarve on suurin ottaen huomioon asunnon hakijan ja hänen perheensä henkilökohtaiset olosuhteet ja terveydelliset syyt. Huoneiston haltijan ehdotus olisi lisäksi otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 54 §:n 2 momenttia ja se ohjaisi asuntokannan säännöstelyviranomaisen päätöksentekoa.

Pykälän *3 momentissa* asetettaisiin asuntokannan säännöstelyviranomaiselle 14 vuorokauden määräaika osoittaa sille ilmoitettuun huoneistoon vuokralainen. Jos vuokralaista ei määräajassa osoitettaisi, huoneisto vapautuisi 104 ja 105 §:ssä tarkoitetun säännöstelyn piiristä ja sen omistaja voisi halutessaan vuokrata huoneiston vapaasti sopivaksi katsomalleen henkilölle. Säännöksessä tarkoitetun määräajan kuluminen katkeaisi asuntokannan säännöstelyviranomaisen antaessa 104 §:n 3 momentin tai 105 §:n 2 momentin mukaisesti osapuolille ehdotuksen vuokrasopimukseksi ja asettaessaan määräajan vuokrasuhteen syntymiselle. Huoneisto vapautuisi säännöstelyn piiristä luonnollisesti myös siinä tapauksessa, että asuntokannan säännöstelyviranomainen tämän jälkeen päättäisi, että huoneistoon ei lainkaan määrätä vuokralaista.

107 §. *Vuokrasuhteen kesto ja sovellettava lainsäädäntö*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin 104 ja 105 §:n nojalla määrätyn vuokrasuhteen kestosta sekä vuokrasuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi aina otettava käyttöön samassa yhteydessä, kun 104 tai 105 § otetaan käyttöön.

Pykälän *1 momentin* mukaan 104 §:n 3 momentissa ja 105 §:n 2 momentissa tarkoitettu asuntokannan säännöstelyviranomaisen määräämä vuokrasopimus tehtäisiin määräajaksi, joka päättyisi viimeistään kyseistä toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen voimassa olon päättyessä. Valmiuslain toimivaltuudet on tarkoitettu sovellettavaksi vain tilapäisesti ja vain käyttöönottoasetusten voimassa olon aikana, eikä viranomaisen määräykseen perustuva vuokrasuhde siten voi tämän pidempään jatkua. Säännös kuitenkin soveltuisi vain niihin vuokrasuhteisiin, joiden syntymisestä on päätetty hallintopäätöksellä. Siltä osin, kun vuokrasuhteen osapuolet vapaaehtoisesti sopivat vuokrasuhteen ehdoista ja syntymisestä, kyse olisi tavanomaisesta asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa tarkoitetusta vuokrasuhteesta, jonka kestoon ja päättymiseen sovellettaisiin mainitun lain säännöksiä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin viranomaisen määräämään vuokrasuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Ehdotuksen mukaan vuokrasuhteeseen sovellettaisiin asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Laista ei ehdotuksen mukaan sovellettaisi kohtuuttoman sopimusehdon sovittelua koskevaa 6 §:n 1 ja 2 momenttia, huoneiston luovuttamista toisen käyttöön koskevaa 18 §:ää, asuinhuoneiston käyttöä, kuntoa, kunnossapitoa ja vastuuta koskevia kiellettyjä ehtoja koskevaa 26 §:ää, vuokran kohtuullisuutta koskevaa 29 §:ää, vuokran muuttamista koskevaa 30 §:ää sekä vuokraa koskevaa tuomioistuimen ratkaisua koskevaa 31 §:ää.

108 §. *Vuokran korottamisen ja vuokrasopimuksen irtisanomisen rajoittaminen*. Pykälässä säädettäisiin niistä rajoituksista, joita poikkeusoloissa voitaisiin asettaa vuokran korottamiselle ja vuokrasopimuksen irtisanomiselle. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 55 §:ää ja se olisi otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Säännösten tarkoituksena olisi estää vuokrien kohtuuton nousu ja vakauttaa asuntomarkkinoita poikkeusoloissa ja erityisesti vakavan asuntopulan aikana.

Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi vuokran korottamista rajoittava säännös. Sen mukaan asuinhuoneistosta perittävää vuokraa ei saisi korottaa enempää kuin valtioneuvoston asetuksella säädettävän määrän. Säännöstä sovellettaisiin vain sellaisiin vuokrankorotuksiin, joista sovittaisiin poikkeusolojen aikana ja toimivaltuuden ollessa käytössä. Toimivaltuudella ei siten olisi vaikutuksia jo sovittujen vuokrankorotusten soveltamiseen, vaikka ne ylittäisivätkin soveltamisasetuksella säädetyn rajan.

Pykälän *2 momentin* mukaan vuokranantaja saisi irtisanoa asuinhuoneiston vuokrasopimuksen vain, jos vuokranantaja tarvitsee asuntoa omaan, perheenjäsenensä tai muun läheisen omaisensa asuinkäyttöön. Lisäksi vuokranantaja voisi irtisanoa vuokrasopimuksen muun erityisen painavan syyn vuoksi. Tällaisena syynä voitaisiin pitää esimerkiksi rakennuksen kiireellistä korjaustarvetta.

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

Luvussa säädettäisiin rahoitus- ja vakuutusalan turvaamisesta poikkeusoloissa. Luvun sääntely vastaisi perusteiltaan voimassa olevan valmiuslain 4 luvun sääntelyä, jota kuitenkin ehdotetaan monilta osin uudistettavaksi.

Rahoitus- ja vakuutusalan toimintaan kohdistuu jo normaaliolojen lainsäädännön perusteella runsaasti häiriötilanteiden hallintaa ja ennaltaehkäisyä koskevaa sääntelyä. Jos tietyt toimijat ennakollisesta valvonnasta ja puskureista huolimatta eivät kykenisi selviytymään kriisistä, ne voitaisiin ajaa alas hallitusti, minimoiden vaikutukset muulle rahoitusmarkkinoille tai valtiontalouteen. Kriisinratkaisumenettelyt ovat kuitenkin käyttöönotettavissa ainoastaan, mikäli sitä koskevan sääntelyn soveltamisalaan kuuluva toimija on taloudellisten syiden vuoksi kaatumassa. Taloudelliset puskurit edesauttavat rahoitusalan toimijoita selviämään myös muista kuin suorista talouskriiseistä, kuten covid-pandemiassa havaittiin. Nämäkään puskurit eivät kuitenkaan välttämättä riitä poikkeusoloissa takaamaan rahoitusmarkkinoiden toimivuutta.

Poikkeusoloissa Suomi tekisi yhteistyötä Euroopan Unionin toimielinten ja edellä esitettyjen EU-viranomaisten kanssa kriisitilanteen hoitamiseksi ja sen vaikutusten lieventämiseksi. EU-tason toimien käyttöönotto edellyttää yleensä kuitenkin EU:n laajuisen ongelman tunnistamista. Paikallisiin poikkeusoloihin reagoimiseksi olisi edelleen välttämätöntä turvata kansallisen tason toimivaltuudet. Edellä esitetyillä EU-tason toimijoilla ei käytännössä ole tehokkaita toimivaltuuksia, joilla voitaisiin valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa yksin turvata tosiasiassa rahoitusmarkkinoiden toiminta sekä julkisen talouden rahoitus Suomessa.

Vaikka varautumista koskeva EU-sääntely, varajärjestelyt, yhteistyöorganisaatiot ja toimintatavat ovat edelleen kehittyneet, voidaan valmiuslain ehdotetun 16 luvun sääntelyllä katsoa olevan

yhä välttämätön tarve erityisesti tiettyjen poikkeusoloskenaarioiden hallinnassa. EU-sääntelyllä pyritään erityisesti hallitsemaan yksittäisiin toimijoihin liittyviä riskejä sekä sellaisia uhkia, jotka vaikuttavat koko Euroopan laajuisen järjestelmän toimivuuteen. Valmiuslain tarkoituksena on viimesijassa ylläpitää kansallisesti rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden toimintaa kokonaisuudessaan. Ehdotetuilla valmiuslain toimivaltuuksilla turvattaisiin viimesijassa muun muassa rahoituksen saatavuus, välttämätön maksuliikenne, arvopaperimarkkinoiden toiminta ja rahoitus- ja vakuutusjärjestelmän jatkuvuus.

109 §. *Luvun säännösten soveltamisen edellytykset*. Pykälässä säädettäisiin Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän toimien ensisijaisuudesta suhteessa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön. Sääntely vastaisi osin voimassa olevan lain 27 §:ää. Kyse ei olisi varsinaisesti lisätoimivaltuudesta vaan luvun tiettyjen säännösten soveltamisen yleisistä edellytyksistä. Sääntelyä sovellettaisiin aina pykälässä tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamisen yhteydessä.

Pykälän mukaan Euroopan keskuspankille, Suomen Pankille ja Euroopan keskuspankkijärjestelmälle kuuluvat keskuspankkiliitännäiset tehtävät olisivat tässä suhteessa ensisijaisia ja pykälässä mainittuja 16 luvun toimivaltuuksia olisi mahdollista ottaa käyttöön ainoastaan mainittujen orgaanien ollessa toimintakyvyttömiä. Tätä edellytystä sovellettaisiin pykälässä viitattuihin säännöksiin vain, jos käyttöönottoasetuksella säädettävä lainsäädäntö olisi luonteeltaan päällekkäinen EKPJ:lle kuuluvien tehtävien kanssa. Sikäli kuin edellä mainittujen pykälien mukainen käyttöönottoasetus ei koskisi EKPJ:n tehtävänalaa, edellytystä ei sovellettaisi.

EKPJ:n tehtävänalaan kuuluvan lainsäädännön säätäminen käyttöönottoasetuksella edellyttäisi siten EKPJ:n toimintakyvyttömyyttä. Toimintakyvyttömyyden käsite olisi laaja, ja se kattaisi kaikki sellaiset tilanteet, jolloin EKPJ:n keinoin ei pystyttäisi hallitsemaan valmiuslaissa tarkoitettuja rahoitusmarkkinoiden vakautta koskevia vakavia kriisejä. EKPJ katsottaisiin pykälässä tarkoitetulla tavalla toimintakyvyttömäksi myös siinä tapauksessa, että sillä ei esimerkiksi olisi sovellettavan lainsäädännön mukaan käytössään riittäviä tai riittävän nopeita keinoja tilanteen hallitsemiseksi. Pankkien ja muiden luottolaitosten valvontaan liittyvät EKP:n tehtävät eivät kuuluisi pykälän soveltamisen piiriin, koska nämä tehtävät ovat luonteeltaan EKPJ:stä erillisiä.

Voimassa olevan valmiuslain 27 §:stä poiketen pykälässä ei enää nimenomaisesti säädettäisi toimivaltuuksien soveltamista koskevasta EKP:n lausuntomenettelystä, koska velvollisuudesta lausunnon pyytämiseen ja lausuntomenettelyn tarkemmat sisältövaatimukset seuraavat jo neuvoston päätöksestä 98/415/EY. Neuvoston päätös mahdollistaa lausuntomenettelyn myös kiireellisissä tapauksissa.

110 §. *Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevat toimet*. Pykälässä säädettäisiin rahoitus- ja maksuvälineitä koskevista toimista ja se asiallisesti korvaisi voimassa olevan lain 15 ja 16 §:ään sisältyvän perusteiltaan vastaavan sääntelyn. Sääntelyn toimintamekanismia ja yksityiskohtia ehdotetaan kuitenkin olennaisesti muutettavan voimassa olevaan lakiin nähden. Pykälässä säädettävät toimivaltuudet olisivat otettavissa käyttöön 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maan talouselämän tarvitsemien pääomien riittävyyden turvaamiseksi. Käytännössä ehdotettujen toimivaltuuksien ensisijaisena tarkoituksena olisi luoda välitön ensivaste erityisen vakavaan ja äkilliseen pääomapakoon tai sen uhkaan poikkeusoloissa. Laajamittaisella pääomapaolla voisi olla erittäin merkittäviä kielteisiä seurannaisvaikutuksia maan talouselämälle ja sen myötä laajemminkin yhteiskuntaan, minkä vuoksi ehdotettuja toimivaltuussäännöksiä voidaan pitää välttämättömänä.

Pykälän 1 momentti sisältäisi yhteensä neljä toimivaltuussäännöstä, joilla olisi mahdollista puuttua syvälle käyvällä ja laajamittaisella tavalla sekä ihmisten perusoikeuksiin että yritysten mahdollisuuksiin harjoittaa liiketoimintaansa. Toimivaltuuksien erityisen voimakkaiden vaikutusten takia momentissa säädettäisiin ajallisesta rajoituksesta, jonka mukaan toimivaltuudet olisi mahdollista ottaa käyttöön enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kuitenkin yhteensä enintään

kuukauden ajaksi. Käytännössä ajallinen rajoitus tarkoittaisi sitä, että pykälän mukaiset toimivaltuudet muodostaisivat vain ensivasteen akuuttiin ja äkilliseen pääomapakoon tai sen uhkaan, mutta mahdollisista pidempikestoisista toimenpiteistä olisi säädettävä erikseen.

Momentin 1–4 kohdat vastaisivat pääasialliselta sisällöltään voimassa olevan valmiuslain 15 §:n 1 momentin 1–3 kohdan säännöksiä. Kaikkiin kohtiin sisällytettäisiin kuitenkin voimassa olevaan lakiin nähden uutena elementtinä kryptovarat. Kryptovarat ovat voimassa olevaan lakiin nähden varsin uusi, digitaalisena helposti liikuteltava omaisuusmuoto, jonka jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle vaarantaisi toimivaltuuksien tarkoitusta. Kaikki momentissa tarkoitetut kiellot ja velvoitteet voisivat koskea sekä fyysistä että digitaalisessa muodossa olevaa omaisuutta.

Momentin *1 kohdan* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin kieltää rahoitusvälineiden, kryptovarojen, maksuvälineiden ja saamistodisteiden vieminen maasta. Momentin *2 kohdassa* säädettäisiin vastaavasta kiellosta maahantuontia koskien. Säännökset vastaisivat tältä osin kryptovaroja koskevaa lisäystä lukuun ottamatta voimassa olevan lain 15 §:n 1 momentin 1 kohtaa, joka ehdotetaan kuitenkin jaettavaksi momentin sisällä erillisiksi kohdiksi. Tämä mahdollistaisi maastavientikiellon ja maahantuontikiellon käyttöönoton toisistaan riippumatta ja siten lisäisi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia toimivaltuuksien käyttöönoton laajuuteen. Käytännössä säännöksessä tarkoitettu maastavienti- ja maahantuontikielto koskisi jäljempänä 2 momentissa säädettyjen rajoitusten puitteissa muun muassa pankki- ja luottokortteja sekä älypuhelimia ja älykelloja, joita on mahdollista käyttää maksuvälineenä.

Momentin *3 kohdan* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että sellaiset toimet, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden, kryptovarojen, rahoitusvälineiden tai ulkomailla asuvalta olevien saamisten määrää tai laatua, sekä sellaiset Suomessa asuvan ja ulkomailla asuvan väliset toimet, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan varojen tai velkojen määrää tai laatua, olisivat kiellettyjä. Säännös vastaisi kryptovaroja koskevaa lisäystä lukuun ottamatta voimassa olevan lain 15 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Suomessa asuvalla tarkoitettaisiin säännöksessä voimassa olevaa oikeustilaa vastaavasti sekä luonnollisia henkilöitä, joilla on kotipaikka Suomessa, että julkis- tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä, jolla on Suomessa kotipaikka. Suomessa asuvana pidettäisiin myös Suomessa sijaitsevaa ulkomaista sivuliikettä. Ulkomailla asuvalla tarkoitettaisiin sellaista luonnollista henkilöä taikka julkis- tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä, jonka kotipaikka ei ole Suomessa, ja ulkomailla sijaitsevaa suomalaista sivuliikettä.

Momentin *4 kohdassa* säädettäisiin niin sanotusta kotiuttamisvelvollisuudesta, jonka mukaan Suomessa asuva olisi korvausta vastaan velvollinen luovuttamaan tai siirtämään Suomen Pankille omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet ja kryptovarat, ulkomailla olevat Suomen rahan määräiset maksuvälineet ja kryptovarat, ulkomaiset rahoitusvälineet, kotimaiset ulkomailla olevat rahoitusvälineet sekä saamiset ulkomailla asuvalta. Säännöksessä olisi asiallisesti kyse kohdassa mainittuihin omaisuuseriin kohdistuvasta pakkolunastuksesta ja se vastaisi kryptovaroja koskevaa lisäystä lukuun ottamatta voimassa olevan lain 15 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Korvauksen määrästä ja velvollisuuden toteuttamisesta säädettäisiin tarkemmin pykälän 5 momentissa.

Pykälän 1 momentin mukaisten toimivaltuuksien soveltamisesta olisi aina säädettävä soveltamisasetuksella, eli momentissa tarkoitettuja kohtia ei automaattisesti otettaisi käyttöön kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan siinä laajuudessa kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Käytännössä siten esimerkiksi tilanteessa, jossa momentin 1 kohta kokonaisuudessaan aktivoitaisiin käyttöönottoasetuksella, soveltamisasetuksella olisi mahdollista säätää, että sitä sovelletaan kuitenkin vain esimerkiksi tiettyihin rahoitusvälineisiin. Sääntelyn systematiikka eroaisi tältä osin voimassa olevasta laista, jonka 15 § ei sisällä lainkaan asetuksenantovaltuutta ja siten mahdollisuutta asiallisesti millään tavoin rajata toimivaltuuksien soveltamista.

Pykälän *2 ja 3 momentit* olisivat voimassa olevaan lakiin nähden uusia ja niissä säädettäisiin 1 momentin mukaisten toimivaltuuksien soveltamiseen kohdistuvista rajoituksista. Momentit eivät sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan ne olisi tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun jokin 1 momentin mukainen toimivaltuus otettaisiin käyttöön. Ehdotettuun 2 ja 3 momenttiin sisältyvillä säännöksillä asiallisesti korvattaisiin voimassa olevan lain 16 §:n 1 momenttiin sisältyvät säännökset Suomen Pankin oikeudesta myöntää poikkeuksia 1 momenttia vastaaviin voimassa olevan lain kieltoihin ja velvoitteisiin. Voimassa olevan lain 16 §:n mukaisessa menettelyssä on kuitenkin kokonaisuudessaan kyse hallintolain mukaisesta tapauskohtaiseen harkintaan perustuvien poikkeuslupien myöntämisestä. Suomen Pankki antaisi siten kullekin poikkeusluvan hakijalle valituskelpoisen hallintopäätöksen. Ehdotuksen mukaan yksilöllisestä poikkeuslupaharkinnasta pääosin luovuttaisiin ja se korvattaisiin säätämällä 1 momentin toimivaltuuksien soveltamisen rajoitusten perusteista lailla. Lakiin otettavia perusteita täydentäisi 3 momentin mukainen asetuksenantovaltuus, jonka mukaan 2 momentissa tarkoitetuista rajoitusperusteista olisi aina säädettävä tarkemmin soveltamisasetuksella.

Pykälän 2 momentin *1–5 kohdat* vastaisivat asiallisesti pääosin voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentissa säädettyjä perusteita. Momentin 1 kohtaan kuitenkin lisättäisiin voimassa olevaan lakiin nähden uudeksi rajoitusperusteeksi sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi välttämättömästä tuonnista aiheutuva meno. Ehdotetun 2 momentin *6 ja 7 kohdat* olisivat perusteina uusia ja niissä rajattaisiin 1 toimivaltuuksien soveltamisen piiristä luonteeltaan vähäiset 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetut menot ja toimet sekä taloudelliselta arvoltaan vähäiset 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetut maksuvälineet, kryptovarat, rahoitusvälineet ja saamiset. Ehdotetun 5 kohdan keskeisenä tarkoituksena olisi varmistaa muun muassa se, ettei 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukainen kielto tosiasiallisesti estä myös ihmisten maasta lähtemistä tai maahan saapumista. Rajat ylittävän matkustamisen kannalta välttämättömän tavanomaisen ja taloudelliselta arvoltaan vähäisen maksuvälineen maahantuontia tai maastavientiä ei siten olisi mahdollista koskaan kokonaan 1 momentin nojalla kieltää. Ehdotetun 7 kohdan keskeisenä tarkoituksena olisi puolestaan rajata kotiuttamisvelvollisuuden piiristä taloudelliselta arvoltaan vähäiset omaisuuserät ja näin hallita velvollisuuden toteuttamiseen väistämättä liittyvää hallinnollista taakkaa. Kaikista 2 momentin mukaisista perusteista säädettäisiin 3 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän *4 momentin* mukaan Suomen Pankki voisi myöntää poikkeuksen 1 momentissa tarkoitetusta kiellosta tai velvoitteesta, jos se on välttämätöntä luoton tai vakuuden antamiseksi ulkomailla asuvalle tai ottamiseksi ulkomailla asuvalta taikka kryptovarojen, ulkomaisten rahoitusvälineiden tai saamisten hankkimiseksi ulkomailla asuvalta tai luovuttamiseksi ulkomailla asuvalle. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 16 §:n 2 momenttia ja sillä asiallisesti täydennettäisiin ehdotetun 2 momentin mukaisia valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäviä 1 momentin mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen rajoittamista koskevia perusteita.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin tarkemmin 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun kotiuttamisvelvollisuuden toteuttamisesta sekä sen johdosta maksettavasta korvauksesta. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 15 §:n 2 ja 3 momenttia. Momentin mukaan kotiuttaminen olisi tehtävä valtioneuvoston asetuksella säädettävässä määräajassa asetuksen voimaantulosta tai siitä, kun kotiuttamisvelvollinen on asetuksen voimaantulon jälkeen saanut kotiutettavat maksuvälineet, kryptovarat, rahoitusvälineet ja saamiset haltuunsa tai omistusoikeuden niihin. Kotiuttamisvelvollisuudesta maksettaisiin kotiuttajalle Suomen rahana korvaus. Koska rahoitusvälineiden ja kryptovaluutan kurssi ei ole Suomen Pankin valuutanvaihtokurssi, korvausta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavan voimassa olevaan lakiin verrattuna siten, että valuuttakurssin sijasta korvauksen perusteena olisi Suomen Pankin luovutushetkellä vahvistama käypä arvo. Käypä arvo voisi olla esimerkiksi Suomen Pankin valuutanvaihdossa kyseisellä hetkellä soveltama kurssi, pörssikurssi tai muutaman laajassa käytössä olevan kryptovarapalvelun kyseiseen kryptovaraan soveltaman kurssin keskiarvo. Korvaus määritettäisiin hallintolain mukaisessa menettelyssä. Muutoksenhausta hallintopäätökseen säädettäisiin erikseen lain 167 §:ssä.

Momenttiin ei otettaisi enää voimassa olevan lain 15 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan kotiuttaa ei voida suomalaisen pankin ulkomailla olevaan sivukonttoriin eikä ulkomaisen pankin Suomessa olevaan sivukonttoriin. Ehdotetun 1 momentin 4 kohdan mukaan säännöksessä tarkoitetut omaisuuserät olisi aina luovutettava tai siirrettävä Suomen Pankille, eikä tällaiselle rajoitussäännökselle siksi ole tarvetta.

111 §. *Varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin toimista, joilla voitaisiin rajoittaa varojen vastaanottoa, luotonantoa ja sijoitustoimintaa. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 17 §:ää, mutta sen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan luotonantoa ja enimmäiskorkoa koskevan sääntelyn osalta.

Pykälän mukaisia toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuksien soveltamisen edellytyksenä olisi myös toimien välttämättömyys väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän toiminnan tai rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi. Toimivaltuuksien käyttäminen tulisi siten kyseeseen vain, jos kyse olisi laajavaikutteisista ja merkittävistä häiriöistä. Esimerkiksi pelkästään yksittäiseen yritykseen kohdistuva häiriö ei lähtökohtaisesti täyttäisi toimivaltuuden soveltamisen edellytystä, eikä toimivaltuuksia voitaisi soveltaa pelkästään taloudellisten suhdannevaihteluiden perusteella.

Voimassa olevaan pykälään nähden luotonannon rajoittamista koskevia toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi siten, että ne koskisivat laajasti kaikkia sellaisia elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät luottoja riippumatta esimerkiksi siitä, onko luoton velallinen kuluttaja vai ei. Elinkeinonharjoittajan määritelmä vastaisi kuluttajansuojalaissa omaksuttua määritelmää ja tämän määritelmän piiriin kuuluvat paitsi toimiluvanvaraiset luottolaitokset, rekisteröintiä edellyttävät luotonantajat ja luotonvälittäjät sekä muut elinkeinonharjoittajat, jotka myöntävät rahavelkaa tai maksuaikaa.

Toimivaltuudet ehdotetaan ulotettavaksi luotonantotoimintaan laajasti, koska luottomarkkinat ovat monipuolistuneet ja luottomarkkinoilla on muitakin toimijoita kuin toimiluvanvaraiset luottolaitokset sekä rekisteröintivelvoitteen alaiset muut luotonantajat ja luotonvälittäjät. Luottomarkkinoiden kehitys tässä suhteessa oletettavasti jatkuu edelleen, mistä syystä toimivaltuuksien käytön kohteena olevia toimijakategorioita ei katsota tarkoituksenmukaiseksi eritellä pykälässä nimenomaisesti koskevaksi ainoastaan esimerkiksi luottolaitoksia tai rekisteröityjä kuluttajaluotonantajia. Toimivaltuuksien laajalla soveltamisella estetään osaltaan tilanne, jossa luotonantoa poikkeusoloissa siirtyy rajoitusten ulottumattomiin. Mikäli luottojen hintasääntely kohdistuisi poikkeusoloissa ainoastaan esimerkiksi luottolaitoksiin, luotonanto voi suuntautua luottolaitossektorin ulkopuolelle sellaisella tavalla, joka aiheuttaa markkinahäiriön ja aiheuttaa epätasaisen asetelman erilaisten luotonantajien välille.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan luotonantoa harjoittavat elinkeinonharjoittajat saisivat luotonannossa periä korkoa tai muuta korvausta valtioneuvoston asetuksella säädettävien korko- ja luottokustannusehtojen mukaisesti. Voimassa olevasta laista poiketen luottojen hintasääntely ehdotetaan siten ulotettavan kaikkiin luottoja myöntäviin elinkeinonharjoittajiin, eikä ainoastaan tiettyihin toimiluvallisiin rahoitusmarkkinoilla toimiviin tahoihin. Soveltamisalan laajentamisen tarkoituksena on varmistaa luottojen poikkeusolojen hintasääntelyn soveltuminen mahdollisimman laajasti erityisen vakavien markkinahäiriöiden estämiseksi. Sääntely ulotettaisiin samalla varsinaisen koron lisäksi koskemaan myös muita luottokustannuksia, millä turvattaisiin sitä, ettei mahdollisia korkoja koskevia rajoituksia olisi mahdollista kiertää muiden luottokustannusten kautta.

Momentin 1 kohtaan otettaisiin asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat säännökset koron tai muun korvauksen enimmäismäärän määrittämisestä. Ehdotuksen mukaan koron tai muun korvauksen enimmäismäärä olisi määritettävä siten, että ne eivät vaaranna ihmisten välttämätöntä toimeentuloa taikka luotonantajien ja velallisten elinkeinotoiminnan edellytyksiä. Koron tai

muun korvauksen enimmäismäärä voitaisiin lisäksi tarvittaessa määrittää prosentuaalisena osuutena luotonantoa harjoittavan elinkeinonharjoittajan välittömästi poikkeusoloja edeltävien kuuden kuukauden aikana keskimäärin perimistä vastaavista koroista tai muista korvauksista. Mainittu säännös olisi luonteeltaan ainoastaan mahdollistava, eli valtioneuvosto voisi tilannekohtaisesti määrittää koron tai muun korvauksen enimmäismäärän muullakin tavalla.

Pykälän *1 momentin 2 kohta* vastaisi voimassa olevan valmiuslain 17 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Sen mukaan edellä 1 kohdassa tarkoitetut yhteisöt saisivat myöntää luottoja ja antaa luotonantoon liittyviä takauksia tai niihin verrattavia sitoumuksia vain niihin tarkoituksiin, niille luoton hakijaryhmille sekä sellaisilla ehdoilla ja sellaisia hakijakohtaisia enimmäismääriä kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Toimivaltuutta pidetään edelleen tarpeellisena, koska poikkeusolojen aikana rahoitusmarkkinoiden likviditeettiin voi kohdistua niukkuutta, milloin eri rahoitusmarkkinatoimijoiden luotonantokapasiteettia on välttämätöntä rajoittaa ja suunnata tavalla, joka turvaa maan talouselämän kannalta välttämätöntä taloudellista toimintaa. Voimassa olevan lain 17 §:n 1 momentin 3 kohdasta säädettäisiin jatkossa samassa yhteydessä kuin maksuliikkeen rajoittamisesta, eli ehdotetussa 114 §:ssä.

Pykälän *1 momentin 3 kohta* vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 17 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Säännöstä ehdotetaan laajennettavan kuitenkin myös vaihtoehtorahastojen hoitajiin ja joukkorahoituspalveluiden tarjontaan. Soveltamisalan laajentaminen on välttämätöntä poikkeusoloissa sovellettavien pääomanliikkeiden rajoitusten tehokkuuden vuoksi, jottei rajoituksia voitaisi kiertää tietyn tyyppisen rahoitustoiminnan välityksellä. Kohdan mukaisesti luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset, sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt, vaihtoehtorahastojen hoitajat ja joukkorahoituspalvelun tarjoajat eivät saisi vähimmäisvarantovelvoitteisiin perustuvia sijoituksiaan lukuun ottamatta sijoittaa muihin kohteisiin, muunlaisia määriä eivätkä muina ajankohtina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Toimivaltuus kohdistuisi ainoastaan mainittuihin toimiluvallisiin yrityksiin, eikä niiden hallinnoimiin sijoitus- tai vaihtoehtorahastoihin. Sijoitusrahastojen ja vaihtoehtorahastojen likviditeetin turvaamiseksi normaaliolojen toimivaltuudet katsotaan riittäviksi.

Pykälän *1 momentin 4 kohta* olisi uusi. Kohdassa ehdotetaan säädettävän viivästyskorkoa koskevasta toimivaltuudesta muusta korkosääntelystä erillisenä, kuten vakiintuneesti muussakin lainsäädännössä on tehty. Voimassa olevan lain perusteella ei ole myöskään selkeää, onko toimivaltuuksia tarkoitettu sovellettavan myös viivästyskorkoon. Kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta velvoittaa yleisesti sovellettavaksi luottosopimuksessa sovitun viivästyskoron tai korkolain 4 §:ssä säädetyn viivästyskoron sijasta viivästyneille maksuvelvoitteille valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävää korkoa. Poikkeusolojen aikana viivästyskoron mekaaninen määräytyminen korkolain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai sopimuksissa sovittujen viivästyskorkojen laajamittainen soveltaminen sellaisenaan voisi johtaa velallisten kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin. Viivästyskorosta poikkeaminen täydentäisi myös edellä 1 kohdassa säädettyä asetuksenantovaltuutta luottokustannusten hillitsemiseksi. Myös viivästyskorkoa koskevaan säännökseen otettaisiin asetuksenantajan harkintavaltaa rajaava säännös, jonka mukaan korko olisi määritettävä siten, että se ei vaaranna väestön välttämätöntä toimeentuloa taikka luotonantajien ja velallisten elinkeinotoiminnan edellytyksiä ottaen kuitenkin huomioon viivästyskoron luonne viivästysseuraamuksena.

Pykälän *1 momentin 5 kohta* olisi uusi. Ehdotetun kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin poikkeusoloissa säätää luottosopimusten ja velkasitoumusten erääntymistä koskevista poikkeuksista. Poikkeusolot voivat aiheuttaa rahoitusmarkkinoille ja maksuliikenteeseen häiriöitä, jotka vaikeuttavat velkasitoumusten hoitamista. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin siten säätää sopimusten tai maksuerien erääntymistä koskevista poikkeuksista tilanteissa, joissa erääntyminen voisi johtaa velkasitoumusten velallisosapuolten näkökulmasta kohtuuttomiin lopputuloksiin. Kohdan soveltamisala olisi laaja ja se koskisi sekä vähittäisrahoitustoimintaa että rahoitusmarkkinoilla toimivien tukkuvarainhankintaa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 17 §:n 2 momenttia vastaavasti mahdollisuudesta velvoittaa 3 kohdassa tarkoitetut sijoittamaan varojaan valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain silloin jos 1 momentin 3 kohdan mukaiset toimet osoittautuvat riittämättömiksi valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Toimivaltuus kohdistuisi ainoastaan keskeisiin toimiluvallisiin rahoitusmarkkinoilla toimiviin yrityksiin, kuten luottolaitoksiin. Toimivaltuuden käyttämisen perusteena tulee momentin mukaan olla valtion maksuvalmiuden turvaaminen. Tällöin valtion velkasitoumuksiin sijoittamiseen velvoittamisen tulisi perustua ainoastaan sen turvaamiseen, että valtio kykenee suoriutumaan velvoitteistaan niiden erääntyessä.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan Suomen Pankki ja Finanssivalvonta vastaisivat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

112 §. *Indeksiehdon käyttö.* Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin indeksiehdon ja muiden sidonnaisuutta koskevien ehtojen soveltamisen kiellosta tai rajoittamisesta. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa hintavakauden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Esimerkiksi tavanomainen tai merkittäväkään suhdannevaihtelu, jos sellainen olisi poikkeusolojen toteamisen yhteydessä käsillä, ei olisi vielä riittävä peruste pykälässä tarkoitetun toimivaltuuden käyttämiseksi.

Voimassa olevan valmiuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään kattavasta indeksiehtojen kiellosta poikkeusoloissa. Mainitussa lainkohdassa on lisäksi asetuksenantovaltuus kiellettyjen indeksiehtojen ja sidonnaisuuksien tarkentamiseksi. Säännös on alun perin perustunut sille, että indeksiehtojen käyttäminen on ollut normaalioloissakin rajoitettua indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetulla lailla (1195/2000). Valmiuslain säännöksellä on voitu rajata indeksiehtojen käyttämistä normaaliolojen lainsäädäntöä laajemminkin. Indeksiehdon käytön rajoittamisesta annettu laki on sittemmin kumottu.

Poikkeusolot voivat esimerkiksi aiheuttaa sellaisia vakavia ja laajoja markkinahäiriöitä, joihin ei voida välttämättä sopimusehdoin varautua. Näiden markkinaliikkeiden heijastuminen indekseihin voimistaa markkinahäiriöiden vaikutusta laajavaikutteisesti. Jotta poikkeusoloihin liittyviä markkinahäiriöitä voidaan estää tai hallita, olisi välttämätöntä säätää edelleen indeksiehtojen käyttöön liittyvistä poikkeusolojen toimivaltuuksista. Voimassa olevaan valmiuslakiin sisältyvästä indeksiehtojen täyskiellosta poiketen ehdotettu säännös mahdollistaisi myös indeksiehtojen ja sidonnaisuuksien soveltamisen rajoittamisen. Ehdotettua sääntelyratkaisua voidaan pitää huomattavasti lievempänä ja sopimusehtoihin vähemmän puuttuvana kuin nykyistä ratkaisua indeksiehtojen lähtökohtaisesta täyskiellosta. Esimerkkinä indeksiehdoista voidaan mainita ehto, jonka mukaan korkokannan suuruus määräytyy suhteessa toiseen korkokantaan tai suhteessa arvopaperimarkkinalaissa tarkoitetussa arvopaperipörssissä tai muussa julkisessa kaupankäynnissä taikka näihin rinnastettavassa, toisessa valtiossa toimivassa, viranomaiselta toimiluvan saaneessa arvopaperipörssissä kaupankäynnin kohteeksi otettujen osakkeiden hintojen kehitykseen. Indeksiehtoja käytetään laajasti myös vakuutussektorilla.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin joko säätää indeksiehdon tai muun sidonnaisuutta koskevan ehdon soveltaminen kielletyksi tai muutoin rajoittaa sellaisen ehdon soveltamista. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan valmiuslain 18 §:n 2 momenttia vastaavasti siitä, että jos ehdon mitättömyys johtaisi kohtuuttomuuteen, ehto voidaan osaksi tai kokonaan ottaa huomioon tai sopimusta muulla tavoin sovitella sen mukaan kuin varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 36 §:ssä säädetään.

113 §. *Rahoitusvälineitä ja kryptovaroja koskevan toiminnan rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin erilaisia rahoitusvälineitä ja kryptovaroja koskevan toiminnan rajoittamisen mahdollisuudesta. Sääntely täydentäisi erityisesti 111 §:n mukaisia toimivaltuuksia varojen vastaanoton,

luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittamisesta sekä 114 §:n mukaisia toimivaltuuksia maksuliikkeen rajoittamisesta. Pykälän mukaisia toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan tai rahoitus- tai vakuutusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi.

Sijoitustoiminnan tehokas rajoittaminen voi edellyttää myös liikkeeseenlaskun ja kaupankäynnin rajoittamista. Mikäli maksuliikettä rajoitetaan, voi sillä olla vaikutusta myös arvopaperiselvityksen rahaliikenteeseen, minkä vuoksi selvitysjärjestelmän tai arvopaperikeskuksen toimintaa jouduttaisiin rajoittamaan tai ohjaamaan.

Pykälä vastaisi pääasiallisesti voimassa olevan lain 19 §:n säännöksiä. Sääntelyä kuitenkin ehdotetaan määritelmällisesti täsmennettäväksi ja laajennettavaksi siten, että toimivaltuudet mahdollistaisivat rahoitusvälineiden lisäksi myös kryptovaroja koskevan toiminnan rajoittamisen. Pykälän soveltamisen laajentaminen myös kryptovaroihin vastaisi rahoitusmarkkinoiden kehitystä ja toiminnan monimuotoisuuden lisääntymistä. Erityisesti poikkeusoloissa vaihtoehtoiset toimintatavat voivat osoittautua merkittäväksi ja siksi niiden ennakollinen huomioiminen on perusteltua myös sääntelyssä.

Pykälän *1 momentin 1 kohdassa* säädettäisiin rahoitusvälineiden ja kryptovarojen liikkeeseenlaskun rajoittamisesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin siitä, miten rahoitusvälineitä ja kryptovaroja saisi laskea liikkeeseen yhteiseltä raha-arvoltaan, laadultaan tai lajiltaan rajoitetusti ja missä tarkoituksessa. Pykälän 1 momentin *2 kohta* vastaisi voimassa olevan lain sisältöä. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin määrittää ne rahoitusvälineet, joilla kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:n 13 ja 16 kohdassa tarkoitetulla kauppapaikalla tai kauppojen sisäisessä toteutuksessa saisi ainoastaan käydä kauppaa.

Pykälän 1 momentin *3 kohdassa* säädettäisiin arvopaperikaupan sekä rahoitusvälineillä käytävän kaupan selvitystoiminnan ja arvopaperikeskuksen toiminnan rajoittamisesta. Selvitystoimintaa ja arvopaperikeskustoimintaa voisi harjoittaa vain valtioneuvoston asetuksella säädettävällä tavalla, joka ei vaaranna selvitysjärjestelmien tai arvo-osuusjärjestelmän toimintaa eikä aiheuta vakavaa uhkaa rahoitusmarkkinoiden toiminnalle tai sijoittajien lakisääteisille eduille.

Momentin 3 kohdan mukainen toimivaltuus täydentäisi momentin 1 ja 2 kohdan mukaisia toimivaltuuksia. Jos liikkeeseenlaskua tai kaupankäyntiä rajoitettaisiin, voi syntyä tarve rajoittaa samalla myös selvitys- tai arvopaperikeskustoimintaa. Esimerkiksi, kauppoja selvitetään arvopaperikeskuksessa nykyisen arvopaperikeskussääntelyn mukaisesti kaksi pankkipäivää kaupankäyntipäivän jälkeen, joten selvitystoiminnan kieltäminen tai rajoittaminen myös tässä osassa arvopaperiliikkeen arvoketjua voi olla tarpeen. Liikkeeseenlasku on osa arvopaperikeskuksille sallittua liiketoimintaa, joten sen toimintaa on asianmukaista kyetä rajoittamaan.

Selvitystoiminnan tai arvopaperikeskustoiminnan rajoitus voisi tulla kyseeseen myös riippumatta liikkeeseenlaskun tai kaupankäynnin rajoituksista. Esimerkiksi, selvitys- ja arvopaperikeskustoiminnan tekninen palveluntarjonta tapahtuu merkittäviltä osin Suomen rajojen ulkopuolella, mikä voi aiheuttaa tarpeen määrätä jonkin tietyn toiminnan tapahtuvan Suomessa sijaitsevin resurssein. Voi myös olla tarpeen säätää yhtiötapahtumista tai niiden suorituksesta, esimerkiksi riittävän likviditeetin turvaamiseksi. Selvitysjärjestelmien ja arvopaperirekisterien turvaaminen on olennaista ei pelkästään rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamisen mutta myös sijoittajien etujen turvaamiseksi. Esimerkiksi äänestysoikeudet riippuvat rekisterimerkintöjen ajankohdista, joten merkintöjen oikeellisuus on olennaista. Selvitys- ja arvopaperikeskustoiminta on itsessään monisyinen ja sen sääntelyllä voidaan vaikuttaa markkinoiden toimintaa poikkeusoloissa elintärkeiden yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi. Poikkeusolot ja niistä yhteiskunnalle syntyvät haasteet voivat olla moninaiset mitä myös asetuksen-

antovaltuuden on kuvastettava. Yhdenmukaisesti pykälän 1 ja 2 kohdan kanssa 3 kohta on laajennettu koskemaan myös rahoitusvälineillä tehtävän kaupan selvitystoimintaa. Muilta osin kohta vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Momentin *4 kohdan* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin niistä sijoitussidonnaisista henkivakuutuksista, joita voitaisiin myöntää. Sijoitussidonnaisia henkivakuutuksia koskevilla rajoituksilla voitaisiin vaikuttaa sijoitusten kohdentumiseen sellaisiin tarkoituksiin, joita on pidettävä poikkeusoloissa tarpeellisina. Normaalitilanteessa vakuutuksenottoja voi muuttaa sijoitussidonnaisen henkivakuutuksen sijoitussuunnitelmaa ja määritellä, miten vakuutusmaksut sijoitetaan eri sijoituskohteisiin. Ehdotetulla rajoituksella voidaan rajoittaa vakuutuksenottajan mahdollisuuksia päättää sijoituskohteista.

Pykälän *2 momentin* mukaan Finanssivalvonta vastaisi 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

114 §. *Maksuliikkeen rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin maksuliikkeen tai sitä koskevien selvitysjärjestelmien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi taikka rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi välttämättömästä toimivaltuudesta asettaa maksujen ja varojen noston rajoituksia. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 20 §:ää. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavan kattamaan yleisemmin maksujen ja varojen noston rajoitukset. Lisäksi luovuttaisiin mahdollisuudesta kieltää häirinnälle alttiiden maksutapojen käyttäminen, koska toimivaltuuden sisältämillä rajoitustoimenpiteillä voidaan jo muutoinkin rajata käytön ulkopuolelle sellaiset maksutavat, jotka olisivat häirinnälle alttiita tai muutoin eivät olisi käytettävissä.

Sääntelyllä on tarkoitus viime kädessä mahdollistaa maksuliikettä koskeviin paniikkireaktioihin vastaaminen sekä turvata ja priorisoida tiettyjen maksutapojen käytettävyys poikkeusoloissa. Varojen nostojen rajoituksilla voitaisiin myös turvata nostomahdollisuus ja pääsy päivittäisen elämisen kannalta välttämättömiin varoihin useammalle henkilölle. Rajoituksilla voitaisiin myös ehkäistä talletuspakoa ja sitä kautta hillitä rahoitusmarkkinoiden vakavien häiriöiden laajenemista. Rajoituksilla voitaisiin turvata myös maksutoiminnan taustalla olevien maksu- ja selvitysjärjestelmien toimivuutta. Maksuliike vaatii toimiakseen aina taustalle toimivat selvitysjärjestelmät, minkä vuoksi ne ovat välttämättömiä valtion ja muun yhteiskunnan maksuliikkeen toteuttamiseksi. Maksuliikkeellä tarkoitettaisiin säännöksessä kotimaisia ja ulkomaisia maksujärjestelmiä sekä maksupalveluntarjoajien tai maksupalveluntarjoajaryhmien sisäisiä maksujärjestelmiä, esimerkiksi tiettyjä pankkien ja pankkiryhmien sisäisiä maksujärjestelmiä.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää maksujen ja varojen noston rajoituksista. Voimassa olevan valmiuslain 20 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tilisiirtojen määrällisistä ja laadullisista rajoituksista ja pidentää tilisiirron suorittamiselle asetettuja määräaikoja. Maksuliikkeen kannalta kuitenkin myös muut maksutavat kuin tilisiirrot ovat keskeisiä. Ehdotetun pykälän 1 momentin nojalla voitaisiin säätää yleisemmin maksujen ja varojen noston rajoituksista. Tämä koskisi siten tilisiirtojen lisäksi mm. käteisnostoja, maksukorteilla suoritettavia maksuja ja erilaisia pika- tai mobiilimaksuja. Sanonnallisesti voimassa olevaa oikeustilaa neutraalimmalla säännöksellä pyrittäisiin siten turvaamaan sääntelyn kattavuus ja riittävyys myös tulevaisuudessa.

Säännös mahdollistaisi rajoitusten kohdistamisen kaikille tahoille, jotka tarjoavat Suomessa maksupalveluja tai varojen nostoa. Luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 5 luvun 16 §:n mukaan luottolaitosten on varauduttava muun muassa valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa. Varautumisvelvoitteen voi näin ollen katsoa kattavan myös valmistautumisen tämän pykälän mukaiseen maksuliikkeen rajoittamiseen. Pankkien ja maksuvälittäjien järjestelmien tulisi siten olla jo normaaliaikoina sellaisella tasolla, että maksuliikkeen rajoitukset on poikkeusoloissa teknisesti mahdollista toteuttaa.

Pykälän 1 momenttiin otettaisiin myös asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat säännökset, joiden mukaan rajoitukset olisi määritettävä siten, että ne eivät vaaranna väestön välttämättömän toimeentulon tai elinkeinotoiminnan kannalta tarpeellisia nostoja ja maksuja. Rajoitukset olisi tässä tarkoituksessa määritettävä erikseen luonnollisia henkilöitä ja elinkeinonharjoittajia koskien. Elinkeinonharjoittajia koskevat rajoitukset voitaisiin lisäksi tarvittaessa porrastaa yrityksen liikevaihdon tai muun vastaavan taloudellisen määreen perusteella taikka toimialakohtaisesti. Säännösten tarkoituksena olisi varmistaa rajoitusten oikeasuhtaisuus sekä se, että rajoitusten vaikutukset elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksiin sekä väestön välttämättömään toimeentulon eivät muodostuisi kohtuuttomiksi. Momentin mukaiset rajoitukset voisivat lyhytaikaisesti tarkoittaa myös maksuliikkeen keskeyttämistä kokonaan, kunhan säännöksessä tarkoitetut välttämättömät väestön toimeentuloon ja elinkeinotoiminnan edellytyksiin liittyvät tarpeet pystytään silti riittävällä tavalla turvaamaan.

Eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoitusalalla annettu laki (666/2022) mahdollistaa Rahoitusvakausviraston ylläpitämän huoltovarmuustilijärjestelmän käyttöönoton valtioneuvoston päätöksellä sellaisissa tilanteissa, joissa luottolaitos ei pysty käyttämään maksupalveluiden kannalta tarvittavia omia järjestelmiään poikkeusolojen tai normaaliolojen vakavan häiriötilan vuoksi. Laki ei kuitenkaan mahdollista maksuliikkeen rajoittamista. Huoltovarmuustilijärjestelmää ei siten yksin voida pitää riittävänä kaikissa tilanteissa turvaamaan maksuliikkeen toimintaa. Ehdotetulla toimivaltuudella voidaan katsoa olevan yhteys myös luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain (1194/2014) 16 luvun 1 §:ään, jonka mukaan voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa mm. luottolaitosten ja selvitysyhteisöjen toimiluvan ja sääntöjen mukaista toimintaa. Kriisinratkaisulain säännös ei kuitenkaan koske kaikkia maksuliiketoimijoita tai sen taustalla olevia selvitysjärjestelmiä. Säännös on myös sovellettavissa ainoastaan, mikäli se on rahoitusmarkkinoiden vakavien kansainvälisten häiriöiden tai toisen valtion viranomaisten toimien takia välttämätöntä. Säännös on näin ollen sovellettavissa lähinnä ulkomailta lähtöisin olevan, tai muihin valtioihin myös vaikuttavan kriisin tilanteessa. Valmiuslain mukaisille toimivaltuuksille maksuliikkeen turvaamiseksi on näin ollen edelleen välttämätön tarve.

Toimivaltuutta käyttöönotettaessa ja sovellettaessa olisi huomioitava myös eräät kansainvälisten sopimusten määräykset, kuten Suomen Nato-jäsenyyteen liittyvät sopimukset, jotka voivat vaikuttaa toimivaltuuden soveltamisen laajuuteen, kuten soveltamisesta esimerkiksi tiettyihin pankkitileihin.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että maksun suorittamiselle muualla laissa säädettyjen tai muuten velvoittavien määräaikojen sijasta sovelletaan asetuksella säädettäviä pidempiä määräaikoja. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 20 §:n 1 momentin viimeistä virkettä. Voimassa olevasta laista poiketen säännös kuitenkin erotettaisiin omaan momenttiinsa, koska siinä on asiallisesti kyse 1 momentista erillisestä toimivaltuudesta. Myös 2 momenttiin otettaisiin asetuksenantajan harkintavaltaa rajaava säännös, jonka mukaan määräajat olisi määritettävä siten, ettei niillä vaaranneta maksuun oikeutetun välttämättömiä elinkustannuksia tai elinkeinotoiminnan edellytyksiä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin toimivaltuuden soveltamisen kannalta välttämättömien 1 momentin nojalla annettavien asetusten täytäntöönpanosta huolehtivista viranomaisista. Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto vastaisivat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta. Voimassa olevaan lakiin nähden ehdotetaan lisättäväksi myös Rahoitusvakausvirasto soveltamisasetusten täytäntöönpanosta vastaavaksi viranomaiseksi. Se vastaisi osaltaan täytäntöönpanosta etenkin niissä tilanteissa, joissa huoltovarmuustilijärjestelmä olisi otettu käyttöön eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoitusalalla annetun lain (666/2022) mukaisesti.

115 §. *Poikkeukset taloudellista asemaa ja toiminnan järjestämistä koskevista vaatimuksista*. Pykälässä säädettäisiin toimivaltuuksista, joilla voidaan poikkeusoloissa poiketa eräistä rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden keskeisiin toimijoihin sovellettavasta keskeisestä toimintaa ohjaavasta sääntelystä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 21 §:ää, mutta sääntelyä täsmennettäisiin ja osin sen soveltamisalaa laajennettaisiin. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuutta rajoittaa yritysten varojenjakoa, jos pykälän mukaisten poikkeusten soveltaminen mahdollistaisi toimijoille edullisemman varojenjaon. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi.

Sääntelyn tarkoituksena olisi mahdollistaa keskeisiin lakisääteisiin vaatimuksiin tehtävät joustot, joita ilman toimijat voisivat kaatua ja jolla siten voi olla rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden kannalta vakavia seurannaisvaikutuksia. Edellytyksenä toimivaltuuksien käyttöönotolle olisi voimassa olevaa säännöstä vastaavasti siten myös se, että säännöksessä tarkoitettujen lakisääteisten vaatimusten täyttäminen voisi poikkeusoloissa johtaa säännöksessä tarkoitettujen toimijoiden toiminnan olennaiseen vaarantumiseen. Arviota tehtäessä huomioitaisiin rahoitussektori laajasti. Esimerkiksi yksittäisen rahoitus- tai vakuutusalalla toimivan yrityksen toiminnan vaikeutuminen ei riittäisi perusteeksi toimivaltuuksien käyttämiselle, vaan käsillä tulisi olla tilanne, jossa sektorin toiminta vaarantuu olennaisesti laajemmin, huomioiden myös vaikutukset asiakkaisiin.

Normaaliolojen lainsäädännön mahdollistavat toimet eivät merkittävässä häiriö- tai poikkeusolotilanteessa välttämättä riitä tai ole riittävän nopeita rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi, mistä syystä toimivaltuuden soveltaminen voi olla välttämätöntä osana poikkeusolojen hallintaa. Myös muiden tässä luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käyttö poikkeusoloissa saattaa vaikuttaa toimivaltuuden käytön välttämättömyyteen, jotta finanssisektorin toiminta ei vakavasti vaarannu. Esimerkiksi ehdotetun 113 §:n mukainen sijoitustoiminnan rajoittaminen voi aiheuttaa vakuutus- ja eläkelaitoksien sijoitustoimintaan ja sijoitusvarojen määrään merkittäviä muutoksia, jolloin normaaliolojen lainsäädännön taloudellista asemaa tai toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia ei voitaisi täyttää Tämä voisi puolestaan viime kädessä johtaa finanssisektorin keskeisten toimijoiden kaatumiseen. Sääntelyn tarkoituksena on siten viime kädessä suojata myös suoritettavia etuuksia ja eläkkeitä.

Toimiluvallisille rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden toimijoille asetetuilla taloudellista asemaa koskevilla vaatimuksilla ja muilla toimintaa koskevilla vaatimuksilla yhdessä viranomaisvalvonnan kanssa turvataan laajasti esimerkiksi yleisön talletuksia, vakuutettujen etuja ja laajemminkin rahoitusmarkkinoiden vakautta. Tällä tavoitteella on keskeinen yhteys myös omaisuuden suojaan. Ehdotetuilla toimivaltuuksilla osittain turvattaisiin sitä, että poikkeusolojen aikana rahoitusmarkkinoiden keskeisten toimijoiden toiminta ei aiheettomasti vaarantuisi ainoastaan sen vuoksi, että lakisääteisten vaatimusten noudattaminen käy erittäin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin keskeisten rahoitus- ja vakuutusmarkkinoilla toimivien toimijoiden taloudellista asemaa koskevien säännösten poikkeamisen mahdollisuudesta poikkeusoloissa annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää taloudellista asemaa koskevia vaatimuksia luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden ja vaihtoehtorahastojen hoitajien sekä vakuutus- ja eläkelaitosten osalta. Toimivaltuuden soveltamisalaa laajennettaisiin siten koskemaan jatkossa myös rahastoyhtiöitä ja vaihtoehtorahastojen hoitajia.

Momentissa sekä pykälän otsikossa käytettäisiin vakavaraisuusvaatimukset-käsitteen sijasta käsitettä taloudellista asemaa koskevat vaatimukset. Sanamuodon muutoksella selvennettäisiin, että asetuksenantovaltuus koskisi kaiken tyyppisiä taloudellista asemaa koskevia vaatimuksia, kuten pääomavaatimuksia, vakavaraisuusvaatimuksia, maksuvalmiusvaatimuksia ja varainhankinnan juoksuaikaa koskevia vaatimuksia.

Pykälän *2 momentti* olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun valtuuden poiketa asetuksella erinäisistä 1 momentissa tarkoitetuille yrityksille asetetuista laadullisista vaatimuksista. Näillä tarkoitetaan toiminnan järjestämiseen, hallintojärjestelmään ja raportointiin liittyviä vaatimuksia. Toimivaltuuden soveltamisen edellytyksenä olisi aina se, että lakisääteisten vaatimusten soveltaminen sellaisenaan johtaisi rahoitus- tai vakuutustoiminnan olennaiseen vaikeutumiseen.

Toiminnan järjestämistä koskevat vaatimukset olisivat luonteeltaan ei-taloudellisia vaatimuksia, kuten prosesseihin liittyviä vaatimuksia tai laatuvaatimuksia. Myös rahanpesun ja terrorismin estämiseen liittyvät vaatimukset kuuluisivat tähän kategoriaan. Hallintojärjestelmää koskevilla vaatimuksilla tarkoitettaisiin muun muassa johdon kelpoisuusvaatimuksia, kelpoisuuden arviointimenettelyitä ja organisatorisia vaatimuksia, kuten tiettyjen toimintojen eriyttämistä. Raportoinnilla tarkoitettaisiin sekä viranomaisraportointia että ulkoista raportointia, kuten rahoitusmarkkinoille julkistettavia tietoja. Tilinpäätöstä koskevista poikkeuksista säädettäisiin erikseen 117 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädetty toimijoiden laatu- ja raportointivaatimuksista tilapäinen poikkeaminen mahdollistaisi toimijoiden toiminnan keskittymisen vakaan toiminnan ja vakuutettujen etujen turvaamiseen. Toimijoiden laatu- ja raportointivaatimuksien toteuttaminen normaaliolojen lainsäädännön mukaisesti ja sen vaatimalla aikataululla voi poikkeusoloissa vaatia kohtuuttomia resursseja toimijoilta. Koska vaatimusten toteuttamatta jättäminen on sanktioitua, toimijat pyrkivät viimeiseen asti noudattamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, myös poikkeusoloissa. Koska poikkeusoloissa selviytyminen rahoitus- ja vakuutustoiminnan vaarantumatta aiheuttaa toimijoille runsaasti lisätyötä, laatu- ja raportointivaatimusten tilapäinen keventäminen estäisi osaltaan rahoitus- ja vakuutustoiminnan olennaisen vaarantumisen.

Pykälän *3 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin rajoittaa yritysten varojen jakoa, jos 2 momentissa tarkoitetut poikkeukset johtaisivat muutoin edullisempaan varojen jakoon. Toimijoiden taloudellista asemaa ja toiminnan järjestämistä koskevien vaatimusten keventäminen tilapäisesti poikkeusoloissa ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa toimija voisi jakaa varoja enemmän kuin mihin se olisi normaaliolojen lainsäädäntöä sovellettaessa oikeutettu. Toisaalta poikkeusoloissakin on huomioitava myös yleiset yhteisöoikeudelliset säännökset maksukykytestistä, joka voi jo sinällään poikkeuksellisissa taloudellisissa oloissa johtuvasta epävarmuudesta estää varojenjaon, vaikka taseen osoittamien tunnuslukujen perusteella se olisikin siihen oikeutettu. Asetuksella voitaisiin siten säätää esimerkiksi sektorikohtaisista varojenjaon rajoituksista, jotka poikkeavat normaalioloissa tyypillisesti sovellettavista, rahoitusmarkkinoiden toimijoiden yksilöllisten olosuhteiden perusteella asetettavista varojenjakorajoituksista. Varojenjaon rajoituksella mahdollistettaisiin se, että keskeisillä rahoituksen välittämiseen osallistuvilla yrityksillä on riittävästi pääomia rahoituksen välittymisen jatkamiseksi ja jotta tällaiset toimijat eivät toteuta varojenjakoa rahoituksen välittymisen vaarantavalla tavalla.

Pykälän *4 momentti* vastaisi pääosin voimassa olevan 21 §:n 2 momenttia sillä lisäyksellä, että valtioneuvoston asetuksella annettavien säännösten täytäntöönpanosta vastaisi Finanssivalvonnan ohella Rahoitusvakausvirasto. Tarkoituksena olisi, että Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto vastaisivat molemmat täytäntöönpanotoimista omilla toimialoillaan ja omissa tehtävissään.

116 §. *Poikkeukset korvausrahastoille asetetuista vaatimuksista.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa korvausrahastoille asetetuista vaatimuksista. Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 22 §:ää. Säännökseen lisättäisiin kuitenkin mahdollisuus poiketa myös kriisinratkaisurahastojen kartuttamisesta sekä täydennettäisiin maksuvelvollisten luetteloa. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää *1 momentin 1 kohdan* mukaan poikkeuksesta kartuttaa erilaisia lakisääteisiä rahastoja. Poikkeus voitaisiin säätää maksuvelvollisille, joille on laissa säädetty velvollisuus kartuttaa talletussuojarahastoa, kriisinratkaisurahastoja, sijoittajien korvausrahastoa, kirjausrahastoa tai selvitysrahastoa, jos rahaston kartuttamista olisi poikkeusoloissa pidettävä luottolaitoksille, sijoituspalveluyrityksille, rahastoyhtiöille, vaihtoehtorahastojen hoitajille, arvopaperikeskukselle tai muille rahaston maksuvelvollisille kohtuuttomana taloudellisena rasitteena. Rahoitussektorilla toimii eräitä rahastoja, joiden tehtävänä on turvata muun muassa tallettajien ja sijoittajien saamisia rahoituspalvelujen tarjoajien maksukyvyttömyystilanteissa. Esimerkiksi kaikkien suomalaisten talletuspankkien on kuuluttava Rahoitusvakausviraston hallinnoimaan talletussuojarahastoon ja maksettava maksuja rahaston kartuttamiseksi siihen saakka, kunnes rahasto saavuttaa sille säädetyn tavoitetasonsa. Vastaavasti luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset suorittavat maksuja kotimaiseen sekä EU:n yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Poikkeusolojen vallitessa, ja etenkin jos maksuvelvollisten toimintaa on rajoitettu esimerkiksi maksuliikettä rajoittamalla, rahastojen maksujen maksaminen voi osoittautua kohtuuttoman suureksi rasitteeksi maksuvelvollisille ja siten vaikuttaa merkittävästi niiden toiminnan jatkuvuuteen ja sitä kautta mahdollisesti rahoitusvakauteen.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti siitä, että 1 kohdassa tarkoitetusta rahastosta maksettavaa korvausta voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla lykätä, jos korvausten maksaminen määräajassa ei olisi poikkeusolojen vallitessa mahdollista. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin täsmennettävän siten, että määräaikaa voitaisiin pidentää enintään neljä viikkoa kerrallaan. Esimerkiksi tallettajilla on oikeus saada laissa säädetty korvaus talletussuojarahaston varoista, jos talletuspankki ei pysty maksamaan tallettajan selvää ja riidatonta saamista. Korvaus on maksettava seitsemän työpäivän kuluessa. Tallettajien ehdoton oikeus saada määräajassa korvaus rahaston varoista voisi muodostua ongelmalliseksi tilanteissa, joissa maksuja ja varojen nostoja on muuten rajoitettu valmiuslain nojalla. Rahastojen voi myös olla mahdotonta maksaa korvauksia poikkeusolojen aikana, jos rahoitusmarkkinat eivät toimi normaalisti. Korvauksen suorittamista voitaisiin valtioneuvoston asetuksella lykätä pidemmälle, mutta sitä ei voisi kuitenkaan kokonaan jättää suorittamatta.

Pykälän mukaisia toimivaltuuksia sovellettaessa olisi huomioitava myös eräät kansainvälisten sopimusten määräykset, kuten Suomen Nato-jäsenyyteen liittyvät sopimukset, joissa on esimerkiksi säädetty poikkeus Naton liittokunnan esikunnan pankkitilien jättämisestä valmiuslain mukaisten rajoitusten soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden osalta esimerkiksi talletussuojakorvauksen maksamista ei siis voisi lykätä.

Maksuvelvollisten velvollisuus maksaa maksuja ja kuulua erilaisiin rahastoihin perustuu monilta osin EU sääntelyyn. Talletussuojarahastoa koskeva maksu- ja korvausvelvollisuus perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/49/EU talletusten vakuusjärjestelmistä. Kriisinratkaisurahaston kartuttamisvelvoitteesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/59/EU luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisukehyksestä sekä asetuksessa (EU) N:o 806/2014. Sijoittajien korvausrahasto perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 97/9/EY sijoittajien korvausjärjestelmistä. Toimivaltuuden käyttöönotossa ja sen soveltamisessa tulisi siten arvioida EU-oikeuden asettamat edellytykset edellä mainitusta sääntelystä poikkeamiselle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista. Momentin mukaan Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto huolehtisivat 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

117 §. *Konkurssia, selvitystilaa, kriisinratkaisua, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat poikkeukset.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa konkurssia, selvitystilaa, kriisinratkaisua, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevista säännöksistä. Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 23 §:ää. Lisäksi säännösten soveltamisalaa ehdotetaan laajennet-

tavan koskemaan 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan lisäksi myös 5 kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja. Tilanteessa, jossa poikkeusolot johtuivat esimerkiksi hybridiuhasta tai tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin tai maan talouselämään tai välttämättömien maksupalvelujen saatavuuteen kohdistuvasta tapahtumasta, olisi välttämätöntä voida poiketa myös rahoitusalan yritysten maksukyvyttömyysmenettelyistä, kriisinratkaisumenettelystä tai muista kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvistä velvoitteista. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi ja vain luotto- ja rahoituslaitosten, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden, vaihtoehtorahastojen hoitajien, pörssin, arvopaperikeskuksen sekä vakuutus- ja eläkelaitosten osalta. Konkurssi-, selvitystila- ja kriisinratkaisumenettelyillä on merkittävä vaikutus omaisuuden suojaan ja edellä mainittujen yritysten velkojiin, joten poikkeaminen niitä koskevasta normaalista sääntelystä tulisi olla korkean kynnyksen takana valmiuslaissa.

Pykälän *1 momentin 1 kohdassa* säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jolla voitaisiin säätää poikkeuksia konkurssiin, selvitystilaan ja kriisihallintoon asettamisen edellytyksistä. Säännöksessä mainittujen yritysten oma pääoma, tai vakuutus- ja eläkelaitosten tapauksessa vakavaraisuus, voi poikkeusoloissa laskea tasolle, joka edellyttäisi niiden asettamista selvitystilaan. Poikkeusolojen aikana yritysten voi olla mahdotonta saada uutta pääomaa, tai vakuutus- ja eläkelaitosten tapauksessa lisävaroja, siten, että ne voisivat omin voimin korjata tilanteen. Myöskään julkisen sektorin rahoitusta ei välttämättä ole saatavilla. Lisäksi muiden tässä luvussa säädettyjen toimivaltuuksien soveltaminen poikkeusoloissa saattaa aiheuttaa tilanteita, joissa tämän pykälän mukaisten toimivaltuuksien käyttö on välttämätöntä rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi. Jotta välttämättömät rahoitus- ja vakuutuspalvelut sekä rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaa toiminta voitaisiin poikkeusoloissa turvata, voi olla välttämätöntä, että valtioneuvosto voisi säätää tilapäisiä poikkeuksia kyseisiä yrityksiä koskevista konkurssi- ja selvitystilasäännöksistä tarpeettomien ja tilanteeseen nähden kohtuuttomien selvitystilamenettelyiden estämiseksi.

Luottolaitosten konkurssiin asettamisesta, konkurssimenettelystä ja selvitystilasta säädetään liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain (1501/2001) 6 luvussa, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (423/2013) 7 luvussa, säästöpankkilain (1502/2001) 8 luvussa sekä luottolaitostoiminnasta annetun lain 19 luvun 5 §:ssä. Sijoituspalvelulain (747/2012) 13 a luvussa säädettyihin eräiden sijoituspalveluyrityksien konkurssiin ja selvitystilaan sovelletaan liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia ja muihin sijoituspalveluyrityksiin tavanomaiseen yhtiöoikeudelliseen tapaan osakeyhtiölakia ja konkurssilakia. Rahastoyhtiöiden, vaihtoehtorahaston hoitajien ja pörssin selvitystilaan ja konkurssiin sovelletaan samoin tavanomaista yhtiöoikeudellista lainsäädäntöä. Vakuutusyhtiöiden konkurssiin asettamisesta, konkurssimenettelystä ja selvitystilasta säädetään vakuutusyhtiölain (521/2008) 23 luvussa.

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten osalta kriisinratkaisumenettely on vaihtoehto konkurssimenettelylle tai selvitystilalle. Kriisinratkaisumenettelyyn asettamisen edellytyksistä säädetään luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain (1194/2014, jäljempänä kriisinratkaisulaki) 4 luvun 1 §:ssä ja menettelystä lain 4–11 luvussa. Kriisinratkaisulailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta. Rahoitusvakausvirastolla on lakisääteinen velvollisuus asettaa luottolaitos tai sijoituspalveluyritys kriisihallintoon, jos se on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa ja muut kriisinratkaisulain mukaiset edellytykset täyttyvät. Vastaava toimivalta on isoimpien luottolaitosten osalta EU:n kriisinratkaisuneuvostolla asetukseen (EU) N:o 806/2014 perustuen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2025/1 vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisin-

ratkaisukehyksen luomisesta säädetään vakuutusyhtiön asettamisesta kriisinratkaisuun. Vakuutusyhtiöillä lähtökohtaisesti sääntely konkurssiin tai selvitystilaan asettamisesta on kansallista. Kuitenkin, jos vakuutusyhtiö elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin perusteella katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, mutta sitä ei aseteta kriisinratkaisuun, se on direktiivin mukaan likvidoitava tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Eläkelaitoksilla ei ole kriisinratkaisumenettelyä. Eläkelaitoksille säädetään konkurssi- ja selvitystilaan asettamisesta kansallisella lainsäädännöllä.

Arvopaperikeskuksen elvytyksestä ja kriisinratkaisusta säädetään arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 7 luvussa. Keskusvastapuolten elvytyksestä ja kriisinratkaisusta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/23 keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012, (EU) N:o 600/2014, (EU) N:o 806/2014 ja (EU) 2015/2365 sekä direktiivien2002/47/EY, 2004/25/EY, 2007/36/EY, 2014/59/EU ja (EU) 2017/1132 muuttamisesta.

Esitetyn toimivaltuuden soveltaminen tarkoittaisi kriisinratkaisumenettelyjen osalta poikkeusta EU-oikeuteen. Toimivaltuuden käyttöönotto- ja soveltamistilanteissa tulee siten erikseen arvioida EU-oikeuden asettamat edellytykset edellä mainitusta sääntelystä poikkeamiselle.

Jos säännöksessä mainittujen yritysten taloudelliset ongelmat johtuvat edellä kuvatun kaltaisesti poikkeusoloista, haitallisten rahoitusvakausvaikutusten laajenemisen estämiseksi voi olla välttämätöntä sallia, että yritystä ei olisi pakko asettaa selvitystilaan, hakea konkurssiin tai asettaa kriisihallintoon, rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi. Yrityksen toiminnan jatkaminen myös edellä kuvatuissa tilanteissa turvaisi rahoitus- ja vakuutuspalvelun saatavuutta poikkeusoloissa, jolloin muutoin olisi epätodennäköistä, että markkinoilla edelleen toimivat toimijat solmisivat merkittävissä määrin uusia asiakassuhteita tai markkinoille tulisi kokonaan uusia toimijoita.

Voimassa olevan pykälän 3 momentti on sisältänyt lisäedellytyksen 1 kohdassa säädettyihin tilanteisiin. Säännöksen mukaan poikkeusten on tullut olla välttämättömiä 1 kohdassa mainittujen yhteisöjen toiminnan olennaisen vaarantumisen estämiseksi. Välttämättömyysvaatimus seuraa kuitenkin jo lain yleisistä säännöksistä, joiden mukaan lisätoimivaltuuksien välttämättömyys tulee arvioida poikkeusolojen toteamista koskevassa päätöksessä ja lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain siinä määrin kuin on välttämätöntä. Voimassa olevassa säännöksessä mainittu yhteisöjen toiminnan olennaisen vaarantumisen estäminen ei ole itsessään riittävä peruste valmiuslain mukaisille poikkeuksille esimerkiksi konkurssiin asettamisen edellytyksistä. Ehdotettujen toimivaltuuksien tarkoituksena ei olisi suojata yhtä yhteisöä ja sen toimimista, eikä toimivaltuutta tulisi voida ottaa käyttöön yksin sen perusteella, että poikkeusoloissa yhden yrityksen toiminta voisi vaarantua ja se saatettaisiin joutua esimerkiksi asettamaan konkurssiin. Sääntelyllä turvattaisiin sen sijaan rahoitusmarkkinoiden vakaata toimintaa laajemmin, jolloin toimivaltuus tulisi voida ottaa käyttöön ainoastaan, jos yrityksen konkurssiin, selvitystilaan tai kriisinratkaisuun asettaminen aiheuttaisi laajempaa rahoitusmarkkinoiden epävakautta.

Pykälän *1 momentin 2 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa myös toiminnan tervehdyttämiseen tähtäävän toimintasuunnitelman tai muun tervehdyttämissuunnitelman laatimisvelvollisuudesta, tällaisen suunnitelman sisältöä koskevista vaatimuksista ja muusta tervehdyttämistä koskevasta menettelystä.

Mahdollisuus poiketa poikkeusoloissa tervehdyttämissuunnitelmista, omaisuuden arvostuksesta ja muista kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvistä vaatimuksista liittyy kiinteästi myös esimerkiksi luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksiin ja toiminnan jatkuvuuteen. Tiettyjen kynnysarvojen alittuminen käynnistää normaalioloissa voimassa olevan pankkisääntelyn mukaan erilaisia toimenpiteitä luottolaitoksen tervehdyttämiseksi tai vakavimmillaan sen purkamiseksi tai konkurssiin asettamiseksi. Poikkeusolojen vallitessa on välttämätöntä, että edellä kuvattujen mm. arvostukseen ja muihin kirjanpidollisiin ja tilinpäätökseen liittyvien käytännön

haasteiden vuoksi luottolaitosten taloudellista asemaa koskevat vähimmäisvaatimukset alittuvat, mikä voi vuorostaan johtaa sen hakemiseen konkurssiin tai asettamiseen kriisinratkaisumenettelyyn.

Edelleen katsotaan välttämättömäksi mahdollistaa myös säännöksessä tarkoitettujen yhteisöjen osalta poikkeuksia liiketapahtumien kirjaamista, omaisuuden arvostamista, tilinpäätöksen laatimisajankohtaa, rekisteröimisajankohtaa, julkistamista sekä osavuosikatsauksen laatimista, laatimisajankohtaa ja julkistamista koskevista vaatimuksista. (*1 momentin 3 kohta*). Omaisuuden arvostaminen voi olla poikkeusoloissa ongelmallista siitä syystä, että markkinat eivät toimi normaalisti. Käypiä arvoja on riittävän markkinatiedon puuttuessa vaikea määritellä ja tämän vuoksi tulisi voida poiketa tietyistä kirjanpitoperiaatteista kuten yli tilikausien sovellettavasta johdonmukaisuusperiaatteesta. Sen sijaan toiminnan jatkuvuuden periaatteesta poikkeamista ei ole pidettävä perusteltuna, vaikka itse kriisitilanne indikoisikin mahdollista toiminnan epäjatkuvuutta. Muiden kirjanpitoa ja tilinpäätöstä sekä osavuosikatsausta koskevien vaatimusten osalta olisi kuitenkin voitava joustaa ainakin tilinpäätöksen laatimis-, rekisteröinti- ja julkistamisajankohdasta, osavuosikatsauksen laatimisvelvollisuudesta ja julkistamisajankohdasta.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää poikkeuksia myös vaatimuksista yhdistellä konsernitilinpäätökseen tytär-, osakkuus- ja yhteisyrityksiä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta huolehtivista viranomaisista. Finanssivalvonnan lisäksi ehdotetaan toimivaltaiseksi viranomaiseksi myös Rahoitusvakausvirastoa.

118 §. *Poikkeukset vastuuvelkaa sekä sen kattamista koskevista vaatimuksista.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta säätää poikkeuksia vastuuvelkaa sekä sen kattamista koskevista vaatimuksista. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 24 §:ää. Pykälän 1 momentista kuitenkin poistettaisiin käsite eläkevastuu, jota ei enää käytetä normaaliolojenkaan lainsäädännössä.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää poikkeuksia vastuuvelan laskemista tai kattamista koskevista laissa säädetyistä vaatimuksista. Momentin mukaan kyseisiä poikkeuksia voitaisiin soveltaa vain silloin, jos poikkeukset olisivat välttämättömiä vakuutus- tai eläkelaitosten toiminnan olennaisen vaarantumisen estämiseksi. Poikkeukset voisivat olla välttämättömiä tilanteessa, jossa vakuutusmaksutulo ja sijoitustoiminnan tuotot olennaisesti vähenisivät sekä vakuutus- ja eläkelaitosten sijoitusten arvot voimakkaasti laskisivat. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa se, että sektorin keskeiset toimijat pysyisivät toimintakykyisenä myös poikkeusolojen aikana.

Vakuutus- ja eläkelaitosten osalta normaaliolojen lainsäädännön mahdollistavat toimet eivät poikkeusolotilanteessa riitä tai ole riittävän nopeita rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi muiden tässä luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käyttö poikkeusoloissa saattaa aiheuttaa tilanteita, joissa tämän pykälän mukaisten toimivaltuuksien käyttö on välttämätöntä, jotta vakuutusmarkkinoiden toiminta ei vakavasti vaarantuisi. Esimerkiksi 111 §:n mukainen toimivaltuus sijoitustoiminnan rajoittamisesta voisi aiheuttaa vakuutus- ja eläkelaitoksien sijoitustoimintaan ja sijoitusvarojen määrään merkittäviä muutoksia, jolloin normaaliolojen lainsäädännön vastuuvelkaa ja sen kattamista koskevat vaatimukset voivat olla mahdottomia täyttää. Normaaliolojen vastuuvelan laskemista koskevat vaatimukset voivat puolestaan aiheuttaa sen, että taloudellista asemaa tai toiminnan järjestämistä koskeva vaatimukset eivät täyttyisi ja se voisi johtaa pahimmillaan vakuutusmarkkinoiden keskeisten toimijoiden kaatumiseen, joka vaikuttaisi merkittävästi vakuutus- ja eläke-etuuksien maksamisen mahdollisuuteen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että Finanssivalvonta vastaa 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

119 §. *Poikkeukset henki- ja vahinkovakuutussopimusten ehdoista.* Pykälässä säädettäisiin sekä vakuutuksenottajaan että vakuutuksenantajaan kohdistuvista helpotuksista. Ehdotetun säännöksen mukaan poikkeusoloissa voitaisiin poiketa henki- ja vahinkovakuutussopimusten ehdoista siten kuin pykälässä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin säädetään. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 25 §:ää. Sääntelyä kuitenkin osin täsmennettäisiin. Lisäksi säännöksessä jatkossa ilmaistaisiin selvemmin, että sääntelyn soveltamisala kattaa nimenomaisesti vain henki- ja vahinkovakuutussopimukset.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja vain vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan, väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden turvaamiseksi. Näin ollen toimivaltuutta ei voitaisi soveltaa esimerkiksi tavanomaisen irtaimiston vakuutuksiin. Henki- ja vahinkovakuutuksella tarkoitetaan vakuutusluokista annetussa laissa (526/2008) tarkoitettuja vakuutusluokkia. Henkivakuutus voi olla mm. kuolemanvaravakuutusta tai vapaaehtoista eläkevakuutusta. Osassa henkivakuutustuotteista varsinainen vakuutuselementti on pieni tai sitä ei ole ollenkaan. Näiden tuotteiden osalta on myös epätodennäköisempää, että niihin sovellettaisiin pykälän tarkoittamia helpotuksia.

Sääntelyn tarkoituksena on toisaalta turvata vakuutuksenottajan etua ja vakuutusturvan jatkuvuutta tilanteessa, jossa vakuutuksenottaja ei voi täysimääräisesti täyttää vakuutukseen liittyviä velvoitteitaan. Toisaalta tavoitteena on mahdollistaa vakuutusturvan tarjoaminen ja vakuutuksenottajien tasapuolinen kohtelu. Vakuutusehdoissa on myös rajattu joitain riskejä kokonaan vakuutusturvan ulkopuolelle. Esimerkiksi sotariski on usein suljettu pois, jolloin vakuutus ei olisi voimassa. Toimivaltuuksien käytön tavoitteena on, että vakuutusturvaa voitaisiin tässäkin tilanteessa edelleen tarjota ja hankkia kohtuullistamalla sekä maksuja että korvauksia. Korvausten alentaminen ja lykkääminen varmistaisi yhtiöiden maksuvalmiuden säilymisen. Kaikista poikkeusoloista voi aiheutua vakavia häiriöitä vakuutusmarkkinoille eli vakuutuksenantajille sekä vakuutuksenottajille. Vakuutustoiminnan jatkuvuuden turvaaminen on välttämätöntä erilaisia vakuutuskorvauksia tai etuuksia saavan väestön toimeentulon turvaamiseksi, joka voi suoraan vaikuttaa myös kyseisten poikkeusolojen hallintaan. Myös esimerkiksi keskeisten kuljetusten jatkumisesta varmistuminen on välttämätöntä elinkeinoelämän toimivuudelle ja väestön toimeentulolle, joten meri- ja kuljetusvakuutusten voimassapitäminen on keskeistä.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan vakuutuskorvauksen tai muun vakuutuksesta suoritettavan etuuden voisi maksaa enintään 50 prosentilla alennettuna tai sen maksamista voitaisiin lykätä enintään kolme kuukautta kerrallaan kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan. Voimassa olevaan lakiin nähden etuuden alentamiselle ja lykkäämiselle säädettäisiin tarkemmat rajoitukset yleisen valtuuden sijasta.

Momentin *2 kohdan* mukaan vakuutuksenottaja saisi maksaa vakuutusmaksun alennettuna tai lykätä sen maksamista. Edellä 1 kohtaa vastaavaa rajoitusta ei katsottaisi tarpeelliseksi, jotta toimivaltuudella voitaisiin mahdollistaa huomattavatkin helpotukset. Vakuutusmaksuun kohdistuvat helpotukset voivat merkittävissä määrin vaikuttaa siihen, että vakuutusturva saadaan pidettyä voimassa

Momentin *3 kohdan* mukaan voitaisiin rajoittaa vakuutuksenantajan oikeutta irtisanoa sellaisia vakuutussopimuksia, joita pidetään väestön toimeentulon tai maan talouselämän jatkuvuuden kannalta välttämättöminä. Vakuutuksenantaja saisi tällöin irtisanoa vakuutussopimuksen vain sellaisilla perusteilla, joita voidaan pitää hyväksyttävinä ottaen huomioon poikkeusolojen vakuutustoiminnalle aiheuttamat erityiset riskit ja vakuutuksenottajien suojantarve poikkeusoloissa. Kysymys voisi olla esimerkiksi koti- tai kiinteistövakuutuksista tai poikkeusoloissa

välttämättömän tuotanto- ja palvelutoiminnan yhdistelmävakuutuksista, jotka kattavat muun muassa palo- ja räjähdysriskejä.

Momentin *4 kohdan* mukaan voitaisiin kieltää vakuutuksenantajaa vetoamasta sellaiseen vakuutussopimuksen ehtoon, jonka noudattamista poikkeusoloissa voidaan pitää kohtuuttomana ottaen huomioon vakuutuksenantajan tai vakuutuksenottajan taloudellinen tilanne, vakuutuksenottajien ja vakuutettujen yhdenvertainen kohtelu tai muut poikkeusolojen aiheuttamat erityiset seikat. Vakuutusehdoissa saattaa olla kysymys esimerkiksi vaaran lisääntymisen vaikutuksesta vakuutussopimuksen sisältöön taikka korvauksen määrään. Voimassa olevaan lakiin nähden säännöksessä ei mainittaisi enää vakuutetun välttämätöntä toimeentuloa, koska vakuutuksenantajan edellytykset arvioida tätä ovat rajalliset.

Momentin *5 kohdan* mukaan vakuutuksenantaja saisi 3 ja 4 kohdan tilanteissa oikeuden periä vakuutuksesta Finanssivalvonnan hyväksymän lisämaksun. Ilman sallittavaa lisämaksua, vakuutuksenantajat voisivat poikkeusoloissa mennä konkurssiin, mikä vaarantaisi kaikkien vakuutuksenottajien vakuutetut edut. Erilaiset poikkeusolot, erityisesti sota, ovat tilanteita, joihin vakuutuksenantajat eivät käytännössä pysty täysimääräisesti etukäteen varautumaan. Myös jälleenvakuutussopimukset rajaavat usein jälleenvakuutusyhtiön kokonaisvastuuta. Useat poikkeustilanteet, kuten sota, ovat tyypillisesti rajattuja sopimusten ulkopuolelle ja jäisivät siten ensivakuuttajan vastuulle.

Vakuutusmaksujen määräämisessä on tapahtunut vuosien aikana muutoksia, joiden takia lisämaksun perustuminen vain Finanssivalvonnan määräämiin perusteisiin ehdotetaan muutettavan Finanssivalvonnan hyväksymäksi maksuksi vakuutuksenantajan hakemuksesta. Lisämaksun tulisi perustua välttämättömään vakuutuksenantajan taloudellisen tilanteen vakauttamiseen, vakuutettujen etujen turvaamiseen ja vakuutettujen tasapuoliseen kohteluun. Lisämaksun ja sen määrän tulisi siten perustua poikkeusoloista johtuneeseen kohonneeseen riskiin, jota vakuutuksenantaja ei vakuutusmaksuja määrätessään ole voinut ottaa huomioon. Korotus ei näin ollen voisi perustua esimerkiksi vakuutuksenantajan kohonneisiin toimintakuluihin. Lisämaksun määrän tulisi olla laskettu aktuaarillisin perustein eikä johtaa esimerkiksi vakuutuksenantajan tuloksen kasvuun. Vakuutussopimuslaissa on lisäksi (37 a §) säädetty sotariskistä henkivakuutuksessa ja mahdollisuudesta periä sotalisämaksu. Sotalisämaksun perusteet määrää Finanssivalvonta.

Momentin *6 kohta* olisi uusi ja se korvaisi 4 kohdassa säädetyn vakuutuksenottajaa koskevan säännöksen. Säännös erotettaisiin omaksi kohdakseen, jotta toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. Kohdan mukaan vakuutuksenottaja ei saisi vedota sellaiseen vakuutussopimuksen ehtoon, jonka noudattamista poikkeusoloissa voitaisiin pitää kohtuuttomana ottaen huomioon vakuutuksenantajan taloudellinen tilanne ja muiden vakuutuksenottajien edut. Esimerkiksi vakuutuksenottajan oikeutta vedota henkivakuutussopimuksen takaisinostoa koskevaan ehtoon voitaisiin rajoittaa esimerkiksi silloin, jos henkivakuutusten lukuisat takaisinostot voisivat vaarantaa henkivakuutusyhtiön maksukyvyn ja siten myös muiden henkivakuutuksenottajien edut. Kun vakuutuksenantajan irtisanomisoikeutta tai oikeutta vedota tiettyyn vakuutussopimuksen ehtoon rajoitetaan, vakuutuksenantajan riski samalla yleensä kasvaa.

Koska poikkeusolojen vaikutusta vakuutusyhtiöiden toimintaan on mahdotonta arvioida tarkasti etukäteen, pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista alennusten enimmäismääristä ja suorituksen lykkäämisen enimmäisajasta, 3 kohdassa tarkoitetuista hyväksyttävistä irtisanomisperusteista sekä 4 ja 6 kohdissa tarkoitetuista vakuutussopimusehtojen soveltamisen rajoituksista.

120 §. *Toiminnan järjestelyn ja kotipaikan siirron kielto.* Pykälässä säädettäisiin Finanssivalvonnalle toimivalta kieltää poikkeusoloissa valvottavansa sulautuminen, jakautuminen, kotipaikan siirto taikka liiketoiminnan, vakuutuskannan tai vakuutustoiminnan luovuttaminen. Ehdo-

tuksen mukaan Finanssivalvonta voisi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kieltää pykälässä tarkoitetut yritysjärjestelyt, jos ne voivat vakavasti vaarantaa rahoitus- tai vakuutusmarkkinoiden toimintaa taikka väestön toimeentuloa tai maan talouselämän perusteita. Pykälä vastaisi muutoin voimassa olevan valmiuslain 26 §:ää, mutta sen soveltamisalaa laajennettaisiin myös 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen kuuluu keskeisesti oikeus päättää yritystoiminnan muodosta ja maantieteellisestä sijoittautumisesta. Esitetty säännös puuttuu merkittävällä tavalla elinkeinovapauteen sekä EU:n sisämarkkinoihin kuuluvaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tästä syystä säännöksen soveltamiselle tulee olla erittäin korkea kynnys ja se on välttämätöntä rajata vain valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin ja sitä koskevien käyttöönottomenettelyjen taakse.

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden toimintaa koskevassa lainsäädännössä on valvovalle viranomaiselle yleensä annettu tehtäväksi varmistaa, että erilaiset yritysjärjestelyt toteutetaan tavalla, joka ei vaaranna valvottavan laitoksen asiakkaiden etuja. Esimerkiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain (1501/2001) 5 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi osakeyhtiölain (624/2006) 16 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa absorptiosulautumisessa vastustaa sulautumista ilmoittamalla siitä rekisteriviranomaiselle, jos sulautuminen todennäköisesti vaarantaa vastaanottavan luottolaitoksen toimilupaedellytysten säilymisen. Vakuutusyhtiölain (521/2008) 21 luvun 12 §:n mukaan Finanssivalvonnan on annettava suostumuksensa vakuutusyhtiön vakuutuskannan luovuttamiseen, jollei toimenpide loukkaa vakuutettuja etuja ja jollei luovuttamisen katsota vaarantavan terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden noudattamista vakuutusyhtiön toiminnassa.

Rahoitus- ja vakuutuspalveluiden tuotanto perustuu aina johonkin tekniseen infrastruktuuriin ja sen operoinnin vaatimiin tuki- ja henkilöresursseihin. Rahoitusmarkkinoilla on tavanomaista ulkoistaa palvelun teknistä tuotantoa osin tai jopa kokonaan, keskittää se konsernin johonkin osaan tai ostaa jokin palvelu ostopalveluna. Sääntelyn tarkoituksena on viime kädessä kieltää jonkin palvelun tuottamiseen tarvittavan teknisen palvelun ulkoistaminen, tai muuttaminen ostopalveluksi, jollekin riskipitoisena toimivalle taholle. Riskit voivat liittyä esimerkiksi ulkoistustahoon itseensä, sen taloudelliseen asemaan tai hallintoon, tai sen geograafiseen lokaatioon, esimerkiksi jossakin EU:n ulkopuolisessa maassa. Tavoitteena on varmistaa, että kriittisen rahoitusmarkkinapalvelun tuottamisessa käytettyjen teknisten palveluidensa jatkuvuus on turvattu myös poikkeusoloissa.

Erittäin vakavissa poikkeusoloissa saattaa syntyä tarve arvioida yritysjärjestelyjen vaikutuksia laajemmin ottaen huomioon markkinoiden koko toiminta sekä väestön toimeentulo ja maan talouselämän perusteet. Jos Suomen markkinoiden kannalta merkittävä luottolaitos tai vakuutusyhtiö aikoisi esimerkiksi siirtää pääkonttorinsa ulkomaille, toimenpide olisi voitava kieltää, jos siirto vakavasti vaarantaisi rahoitus- tai vakuutusmarkkinoiden toimintaa taikka väestön toimeentuloa tai maan talouselämän perusteita. Tällainen tilanne saattaa olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, jos järjestelyn tosiasiallinen tarkoitus on, että luottolaitos tai vakuutusyhtiö pyrkii siirtämään koko toimintansa ja varansa ulkomaille. Kotipaikan siirron jälkeen asianmukaisen valvonnan järjestäminen voi olla mahdotonta ja rahoitus- tai vakuutuspalvelujen riittävä ja poikkeusoloissa varmistettu tarjonta Suomessa olla vakavasti uhattuna. Toimija voi olla myös merkittävä Suomen valtion rahoituksen hankinnan tai etuisuuksien suorittamisen kannalta. Finanssivalvonnalla on toimivaltuuksiensa perusteella jo normaaliaikoina kattava käsitys esimerkiksi toimijoiden markkinaosuuksista sekä asiakkaiden ja tallettajien määristä ja se siten kykenee arvioimaan toimijan ja yritysjärjestelyn vaikutuksia Suomen rahoitusmarkkinoille.

121 §. *Rahoitusalan välttämättömien palvelujen ohjaaminen.* Lakiin esitetään lisättävän uusi toimivaltuus rahoitusalan välttämättömien palvelujen ohjaamisesta. Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voisi päätöksellään asettaa eräitä velvoitteita luottolaitoksille, maksulaitoksille, sijoituspalveluyrityksille, rahastoyhtiöille, vaihtoehtorahastojen hoitajille sekä arvopaperipörssille ja -keskukselle, joilla pyrittäisiin turvaamaan välttämättömimpien rahoitusalan palvelujen

käyttömahdollisuus poikkeusoloissa. Tilanteessa, jossa poikkeusolot johtuivat Suomeen kohdistuvasta hyökkäyksestä tai sen uhasta, hybridiuhasta, suuren ihmismäärän terveyttä vaarantavasta toiminnasta tai tartuntataudista taikka esimerkiksi tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin tai maan talouselämään tai välttämättömien maksupalvelujen saatavuuteen kohdistuvasta tapahtumasta, olisi välttämätöntä voida asettaa tiettyjä velvoitteita rahoitusalan toimijoille, joilla voitaisiin turvata yhteiskunnan kannalta keskeisimpien rahoitusalan palvelujen käyttö.

Voimassa olevassa sääntelyssä ei ole mahdollista ohjata sitä, miten esimerkiksi pankkien pitäisi tarjota palveluja poikkeusoloissa. Säännöksessä luetelluilla toimijoilla olisi voimassa olevan sääntelyn mukaan mahdollisuus sulkea toimintonsa, konttorinsa ja muu palvelujen tarjontansa, mikä voisi johtaa siihen, ettei yhteiskunnan kannalta elintärkeät rahoitusmarkkinapalvelut olisi käytettävissä. Toimivaltuutta voitaisiin ehdotetun mukaan soveltaa ja siten siinä lueteltuja velvoitteita asettaa vain väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden, välttämättömän taloudellisen toiminnan tai rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan momentissa luetellulle toimijalle voitaisiin asettaa velvoite tarjota peruspankkipalveluja ja muita yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisia rahoitusmarkkinapalveluita. Rahoitusmarkkinoilla tarjottavat olennaiset palvelut voivat muuttua ajassa ja käsillä olevan poikkeusolotilanteen mukaisesti, minkä vuoksi säännöksessä olisi tarkoituksenmukaista viitata peruspankkipalveluiden lisäksi yleisesti muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisiin rahoitusmarkkinapalveluihin. Velvoite voisi koskea esimerkiksi sitä, mitkä toiminnot, kuten käteisnostot tai -talletukset, tilisiirrot tai korttimaksut, rahastojen merkinnät tai lunastukset taikka arvopaperiliikkeen eri osa-alueet, kuten liikkeeseenlasku, kaupankäynti ja selvitys, tulisi olla poikkeusoloissa käytettävissä. Toimijoille ei kuitenkaan voitaisi asettaa velvoitetta tarjota poikkeusoloissa sellaisia palveluita, joita se ei tarjoa jo muutoinkin normaalioloissa.

Momentin *2 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa velvoite tarjota palveluja tietyssä paikassa tai tiettynä ajankohtana. Säännöksellä voitaisiin näin ollen ohjata esimerkiksi sitä, missä ja milloin luottolaitoksen tulisi pitää konttorinsa auki tai minä ajankohtina sen sähköisten palvelujen tai puhelinpalvelujen on oltava toiminnassa.

Momentin *3 kohdassa* säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa velvoite priorisoida tarjottavia palveluja tai palvelun käyttäjiä. Valtiovarainministeriön päätöksessä määriteltäisiin ja yksilöitäisiin priorisoitavat palvelut tai käyttäjät. Esimerkiksi laajan tartuntataudin tilanteessa säännöksellä voitaisiin priorisoida pankkipalvelujen käyttöä tiettyinä hetkinä sellaisille henkilöille, jotka olisivat suurimmassa terveydellisessä vaarassa. Tai jos rahoitusalan palveluja ei muusta syystä pystyttäisi tarjoamaan kaikille tahoille, säännöksellä voitaisiin priorisoida palvelujen takaaminen esimerkiksi valtion maksuliikkeen tai esimerkiksi eläkkeiden suorittamiseksi. Säännöksellä voitaisiin asettaa myös velvoite priorisoida joidenkin tiettyjen palvelujen toimintaa, jos kaikki yhtiön palvelut eivät olisi esimerkiksi rajallisen kapasiteetin vuoksi poikkeusoloissa normaalisti toteutettavissa. Säännöksellä voitaisiin velvoittaa priorisoimaan esimerkiksi sähköistä maksuliikennettä, valtion maksuliikennettä, korttimaksamisen toimivuutta tai muuta palvelukokonaisuutta.

Pykälän *2 momentin* mukaan Finanssivalvonta vastaisi valtioneuvoston asetuksessa säädettyjen velvoitteiden täytäntöönpanosta.

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

Luvussa säädettäisiin toimivaltuuksista, joilla pyritään turvaamaan energia-, vesi- ja jätehuollon toiminnan jatkuvuus myös poikkeusoloissa. Tietyt poikkeusoloskenaariot voivat johtaa edellä mainittujen toimintojen vaarantumiseen, joka puolestaan voi vaarantaa väestölle välttämättömien hyödykkeiden saatavuuden ja näin ollen vaikuttaa myös väestön elinmahdollisuuksiin.

Ehdotetuilla toimivaltuuksilla voitaisiin muun muassa ohjata energiantuotantoa tai säännellä energiaa koskevia markkinoita, kuten polttoaine-, sähkö-, ja kaasumarkkinoita. Lukuun sisältyisi myös energiahyödykkeiden säännöstelyyn liittyviä valtuuksia, joilla pyrittäisiin viime kädessä varmistamaan energiahyödykkeiden saatavuus tietyille viranomaisille tai toimijoille taikka hyödykkeiden yleinen riittävyys väestölle. Vesihuoltoa koskevan toimivaltuuden tavoitteena on erinäisillä toimenpiteillä varmistaa väestön vedensaanti myös poikkeusoloissa. Jätehuollon toimivuutta turvaavilla toimenpiteillä voitaisiin velvoittaa toimijoita suorittamaan jätehuollon tehtäviä niissä tilanteissa, kun haitallista jätettä syntyisi niin mittavissa määrin, että tilanne muutoin vaarantaisi väestön terveyden.

Energiahuoltoon liittyvä sääntely perustuu monilta osin EU-sääntelyyn. Viime kädessä valmiuslain mukaisten toimenpiteiden yhdenmukaisuus EU-sääntelyn kanssa huomioitaisiin lisätoimivaltuuksien käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia annettaessa. Riskeihin varautumisesta sähköalalla koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/941 säädetään toimenpiteistä muun muassa sähkökriisien ehkäisemiseksi tai niiden hallitsemiseksi. Yleisvaatimuksena kriiseissäkin on sisämarkkinasääntöjen ja verkon käyttöä koskevien sääntöjen noudattaminen, ottaen huomioon EU-oikeuteen sisältyvät poikkeusmahdollisuudet kriiseissä (ks. asetuksen 16 artikla ja johdanto-osan perustelukappale 31). Asetuksen 16 artiklan 2 ja 3 kohdassa mahdollistetaan viimesijaisena muut kuin markkinapohjaiset toimenpiteet tietyin edellytyksin. Valmiuslakiin ehdotetut toimenpiteet olisivat asetuksen 16 artiklan 2 tai 3 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä.

Valmiuslain sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa rajoittavan mahdollisuuksia perusteettomaan kilpailun ja sähkön sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan vääristämiseen, ja toimenpiteisiin liitetyt edellytykset turvaavat asetuksessa vaadittujen viimesijaisuus-, tarpeellisuus-, oikeasuhtaisuus-, syrjimättömyys- ja tilapäisyysedellytyksien täyttymistä. Syrjimättömyysedellytyksen osalta olisi huomioitava, että EU-sääntelyssä mahdollistetaan kriittisimpien yhteiskunnallisten tarpeiden suojaaminen (mm. asetuksen 2019/941 11 artiklan 1 kohdan h alakohta ja asetuksen 2017/2196 4 artikla, SEUT 36 artikla).

Maakaasun osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1938 sisältää säännöksiä kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Asetuksessa mahdollistetaan ensi sijassa tiettyjen etuoikeutettujen tarpeiden tyydyttäminen sekä muiden kuin markkinaehtoisten toimenpiteiden soveltaminen hätätilanteissa (kts. mm. 6, 10 ja 11 artikla). Valmiuslakiin ehdotetut toimenpiteet olisivat hätätoimenpiteitä. Syrjimättömyysedellytyksen osalta olisi huomioitava, että EU-sääntelyssä mahdollistetaan kriittisimpien yhteiskunnallisten tarpeiden suojaaminen (mm. analogisesti sähkön sektorisääntely ja SEUT 36 artikla). Poikkeusoloissa voi syntyä tarpeita myös muille kuin toimitusvarmuusasetuksen mukaisille toimenpiteille, minkä vuoksi olisi tarvittaessa vedottava SEUT 36 artiklaan. Vaihtoehtoisesti olisi arvioitava SEUT 2 artiklan valossa, onko EU jättäytynyt käyttämästä toimivaltaansa sillä tavoin, että jäsenvaltiot voisivat käyttää kriisioloissa omaansa, ottaen huomioon toimitusvarmuusasetuksen rajoitettu luonne ja keskittyminen vain tiettyihin kriisiskenaarioihin.

122 §. *Polttoaineen tuotannon ja hankintojen ohjaaminen.* Pykälässä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön toimivallasta ohjata polttoaineen tuotantoa ja hankintoja. Pykälä olisi uusi. Sääntelyn tarkoituksena on viime kädessä varmistaa polttoaineiden saatavuus eli tuotanto ja hankinta kriittisiin tarkoituksiin, jos markkinaehtoinen toiminta ei olisi riittävää.

Toimivaltuus olisi välttämätön, koska poikkeusoloissa polttoaineiden riittävyyteen kohdistuu merkittäviä riskejä esimerkiksi logistiikan tai tuotantotoiminnan häiriintyessä. Normaaliaikojen varastointivelvoitteiden toimintalogiikka ei puolestaan sovellu pitkittyvien kriisien hallintaan, sillä se estäisi polttoaineiden luovutukset markkinoille, mikäli luovutus olisi ristiriidassa varastointivelvoitteen kanssa. Toisaalta etukäteisvarastoinnissa on huomioitava käyttöpääoman sitoutuminen, minkä vuoksi varastotaso on rajoitettava mielekkääseen kokoluokkaan, mikä rajoittaa kykyä hallita pitkittyviä polttoaineen riittävyyskriisejä.

Tuotanto- ja hankintavelvoitteilla puututtaisiin yritysten keskeisiin liiketoimintapäätöksiin ajallisesti ja määrällisesti laajemmin kuin varastointivelvoite, koska varastointivelvoitteessa ei oteta kantaa yritysten tuotanto- tai hankintatasoihin. Velvoitteilla olisi siten merkittävä vaikutus myös toimijoiden omaisuuden suojaan tai elinkeinovapauteen, koska tuotanto- ja hankintapäätökset, mukaan lukien tuotanto- ja hankintamäärät, ovat yritysten keskeisimpiä liiketoimintaratkaisuja. Tuotanto- tai hankintavelvoitteita ei lisäksi tarvita normaalioloissa, sillä kilpailulliset markkinat turvaavat saatavuuden ja varmuus- ja velvoitevarastoilla voidaan hallita lyhytaikaisia niukkuustilanteita. Tuotannon ja hankintojen ohjaus ei myöskään soveltuisi toimintalogiikaltaan normaaliaikojen varautumisjärjestelyihin, koska varastojen täytyttyä ylijäämä pitäisi kohdentaa markkinoille tai velvoitteita muuttaa toistuvasti. Myös velvoitteiden kohde jäisi avoimeksi. Toimenpiteen vaikutukset perusoikeuksiin muodostuisivat yksittäisen yrityksen tasolla merkittäviksi, minkä lisäksi sillä olisi myös laajempia markkinavaikutuksia. Ehdotettua sääntelyä ei voitaisi siten sisällyttää normaaliolojen lainsäädäntöön.

Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain sotilaallisen puolustusvalmiuden ja muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tarpeiden tyydyttämiseksi. Sääntelyn tarkoituksen kannalta olennaista on, että toimivaltuuden kanssa samanaikaisesti voitaisiin käyttää myös polttoaineen säännöstelyä koskevia toimivaltuuksia, joiden avulla velvoitteen nojalla tuotettu tai hankittu polttoaine voidaan ohjata edelleen välttämättömiin tarkoituksiin.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi päätöksellään velvoittaa elinkeinonharjoittajan, joka valmistaa tai hankkii markkinoille polttoainetta, ylläpitämään tai laajentamaan polttoaineen tuotantoa tai hankintaa loppukäyttöön saattamista varten. Velvoitetta olisi tarkoitus käyttää ensisijaisesti suurimpien polttoaineen tuotantoa tai hankintaa harjoittavien yritysten toimintaan niiden laajemman toimituspotentiaalin takia. Sääntelyssä ei kuitenkaan asetettaisi toiminnan kokoluokkaa koskevia edellytyksiä. Velvoitetta ei voitaisi asettaa polttoainetta pelkästään omaan käyttöön tuottaville tai hankkiville tahoille, koska ne eivät valmista tai hanki polttoainetta markkinoille. Velvoite seuraisi työ- ja elinkeinoministeriön antamalla muutoksenhakukelpoisesta hallintopäätöksestä.

Tuotannon tai hankinnan ylläpidolla tarkoitettaisiin sitä, että yrityksen edellytettäisiin tuottavan tai hankkivan polttoainetta vähintään sen verran kuin se velvoitteen asettamishetkellä tuottaa tai hankkii. Laajentamisvelvoite puolestaan tarkoittaisi tuotanto- tai hankintatason laajentamista olemassa olevan tuotanto- tai varastokapasiteetin puitteissa. Velvoitteella ei siten voitaisi edellyttää yritystä rakentamaan uutta tuotanto- tai varastokapasiteettia. Käytännössä ylläpito- tai laajentamisvelvoitteella tarkoitettaisiin myös tuotanto- ja hankintakyvykkyyden ylläpitoa, mikä sisältäisi tarpeellisten tuotannontekijöiden hankinnan, kuten raaka-aineet, henkilöstöresurssit tai muut vastaavat toimet, joita yritys tarvitsee kyetäkseen tuottamaan tai hankkimaan polttoainetta velvoitteen mukaisesti. Hankintavelvoite voisi koskea polttoaineen hankintaa kotimaan tai ulkomaan markkinoilta. Hankintavelvoitteeseen ei sisällytettäisi edellytystä tietyn varastotason saavuttamisesta, jotta polttoainetta voidaan luovuttaa kriittisiin tarkoituksiin joustavasti velvoitteen voimassaolon aikana.

Velvoite loppukäyttöön saattamista varten tapahtuviin hankintoihin tai tuotantoon tulisi olla välttämätöntä suhteessa ennakoitavissa oleviin kriittisten toimijoiden polttoaineiden käyttötarpeisiin. Käyttötarpeen arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi seuraavan talvijakson kulutustarpeet, jos voidaan ennakoida, että polttoaineen talviaikainen saatavuus ja tuotanto eivät riittäisi turvaamaan kriittisten toimijoiden talviaikaisia kulutustarpeita. Velvoitteen käyttöala poikkeaisi siten varmuus- ja velvoitevarastointivelvoitteista, joita ei käytetä tasaamaan tavanomaisia kausivaihteluita polttoaineen kulutuksessa, vaan niillä varaudutaan mahdollisiin kriiseihin ympärivuotisella minimivarastotasolla.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin soveltamisen kannalta välttämättömästä asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin, mitä polttoainetta velvoite voi koskea. Sääntely rajaa siten myös työ- ja elinkeinoministeriön päätösvaltaa.

Ehdotetussa *3 momentissa* säädettäisiin velvoitteiden noudattamisen valvomisesta vastaavasta viranomaisesta, joka olisi Huoltovarmuuskeskus.

Itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukaan väestönsuojelu kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Tästä on johdettavissa, että polttoainetta koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa. Sähkö- ja energiatuotanto kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Koska laitokset ovat yksityisiä, niitä voidaan velvoittaa valmiuslailla.

123 §. *Energiantuotannon ohjaaminen.* Pykälässä säädettäisiin toimivallasta ohjata yksityistä energiatuotantoa. Pykälä olisi uusi. Sääntelyn tarkoituksena on turvata energiansaanti sotilaallisen puolustusvalmiuden tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin tilanteissa, joissa tuotantoa ei markkinaehtoisesti voida varmistaa. Sähkö- ja kaukolämpöjärjestelmän teknisistä syistä on kuitenkin mahdotonta kohdentaa lisätuotantoa pelkästään tiettyihin tarkoituksiin, minkä vuoksi toimivaltuutta sovellettaessa voi olla tarpeen soveltaa samalla myös energian kulutusta koskevia säännöstelytoimivaltuuksia, kuten sähköjärjestelmässä kiertäviä sähkökatkoja tai kulutuskiintiötä, jotta voidaan varmistaa energiatuotannon kohdentuminen välttämättömään toimintaan. Myös laajamittaisemmat tarpeet, kuten väestön toimeentulon turvaaminen voi edellyttää energiatuotannon ohjaustoimenpiteitä sähkön merkittävissä niukkuustilanteissa. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain energiansaannin turvaamiseksi sotilaallisen puolustusvalmiuden, väestön toimeentulon tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tarkoituksiin.

Toimivaltuus on välttämätön, koska kaupalliset toimijat voivat poikkeusoloissa jättää kaupallisista, kuten taloudellisista tai riskeihin liittyvistä syistä osallistumatta markkinoille esimerkiksi pidättäytymällä tarjouksen antamisesta tai tuottamalla energiaa vain omaan käyttöön. Yksityisten toimijoiden jättäytyminen energiamarkkinoiden ulkopuolelle voi johtaa vakavimmillaan siihen, että sääntelytoimien tehokkuus jäisi riittämättömäksi, minkä vuoksi energiantuotantoa olisi tarvittaessa ohjattava. Energiajärjestelmien toimivuuden edellytyksenä on tuotannon ja kulutuksen tasapaino. Tämän turvaaminen edellyttää energiajärjestelmien ohjausta, jota toteutetaan järjestelmästä riippuen erilaisin nopeuksin.

Normaalioloissa järjestelmävastaavat voivat ohjata tuotantoa vain silloin, kun sitä tarvitaan järjestelmän teknisen käyttövarmuuden turvaamiseksi eli yleisen tuotannon ja kulutuksen tasapainon turvaamiseksi, millä estetään järjestelmän romahdus. Ehdotettu valmiuslain säännös mahdollistaisi sen sijaan tuotannon ohjauksen myös muihin tarpeisiin eli kriittisimpien yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämiseksi tilanteessa, jossa sähköjärjestelmän jännite ja taajuus ovat normaalitilassa.

Markkinapaikan puuttumisen arvioidaan johtavan markkinoiden toimivuuden olennaiseen heikkenemiseen, muun muassa vähentäen merkittävästi markkinoille saatavan energian määrää. Sähkö- tai kaasujärjestelmän järjestelmävastaavalla ei tällöin myöskään olisi markkinoille osallistuvasta tuotannosta ja toimituksesta normaaliaikojen tapaisia signaaleja, joiden perusteella se voisi ohjata energiajärjestelmää ilman harkintavallan käyttöä. Normaalioloissa sähköpörssi ja muut sähkön markkinapaikat määrittelevät voimalaitosten, sähkövarastojen ja joustavien kuormien ajojärjestyksen sekä tuonnin/viennin määrän rajajohdoissa kysynnän ja tarjonnan perusteella muodostuvien hintojen kautta. Markkinapaikan poistuessa ajojärjestyksen määrittävät hintasignaalit puuttuisivat ja olisi palattava markkinoiden avaamista edeltävää järjestelmää simuloivaan järjestelmään, jossa ajojärjestystä ohjataan keskitetysti järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan valvomosta.

Markkinoille osallistuminen on energian tuotantolaitosten, energiavarastojen ja joustavien kuormien keskeisimpiä kaupallisia ratkaisuja. Valtion velvoittama energiantuotanto kaupallisten toimijoiden omista kaupallisista intresseistä riippumatta tarkoittaisi yritysten omaisuuden suojaan tai elinkeinovapauteen puuttumista merkittävällä tavalla. Normaaliaikoina ei ole myöskään hyväksyttävää perustetta tai painavaa yhteiskunnallista tarvetta toimivaltuuksien käytölle, koska normaalitilanteessa markkinapaikat toimivat ja markkinoille osallistuu runsas määrä toimijoita, jolloin tuotantoa on riittävästi kriittisten toimijoiden tarpeisiin. Ehdotettua sääntely tulisi siten säätää valmiuslakiin. Lisäksi valtion ohjaus normaaliaikojen sääntelyssä olisi EU:n sähkö- ja kaasumarkkinalainsäädännön vastaista, mikä on esteenä normaaliaikojen lainsäädännön kehittämiselle. EU-lainsäädäntö edellyttää, että toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain poikkeusolojen olosuhteissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi velvoittaa voimalaitoksen, sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen, lämpölaitoksen, kaasuntuotantolaitoksen, nesteytetyn kaasun terminaalin tai energiavaraston ajajan ajamaan laitostaan energiajärjestelmässä ja muulla tavoin ylläpitämään toimintakykyään harjoittamaansa energiantuotantoon, terminaalipalveluun tai varastointiin. Velvoite seuraisi työ- ja elinkeinoministeriön antamasta muutoksenhakukelpoisesta hallintopäätöksestä. Päätös voitaisiin antaa myös elinkeinonharjoittajan kaikkia tuotantolaitoksia, terminaaleja tai energiavarastoja koskevassa laajuudessa. Laitoksen ajamisella energiajärjestelmässä tarkoitettaisiin energian tuottamista tai toimittamista verkkoon.

Edellytetty tuotanto- tai toimitustaso voisi vaihdella järjestelmätarpeiden edellyttämän tason mukaisesti valmiudessa olon ja täystehoisen tuotannon tai toimituksen välillä. Muulla tavoin ylläpidettävällä toimintakyvyllä tarkoitettaisiin sitä, että velvoitettujen toimijoiden olisi ylläpidettävä tuotanto-, toimitus- tai palvelukykyään esimerkiksi niin, että ne eivät voisi sulkea tuotantolaitoksiaan tai nesteytetyn maakaasun terminaalia tai energiavarastoa taikka laiminlyödä energiantuotannon tai palvelukyvyn vaatimien tuotannontekijöiden hankkimista tai muiden ylläpitotoimien suorittamista. Energiatuotanto voi kuitenkin olla riippuvainen myös polttoaineiden saatavuudesta, jolloin toimintakyvyn ylläpitovelvoite voitaisiin polttoaineiden niukkuustilanteissa antaa myös osin ehdollisena edellyttämällä muiden valmiuksien ylläpitoa siihen saakka, kunnes polttoainetta on taas saatavilla. Laitoksen ajovelvoite ja toimintakyvyn ylläpitovelvoite olisi tarkoituksenmukaisinta antaa samanaikaisesti.

Sähköjärjestelmässä velvoitteita olisi tarkoitus kohdentaa mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti niin, että tuotannon ohjaus pohjautuisi ajojärjestykseltään taloudellisesti tarkoituksenmukaisimpiin vaihtoehtoihin ja että käyttöön otettaisiin riittävän toimintavarmoja ja teholtaan riittäviä vaihtoehtoja, joiden tuottaman energian siirtoon kulutuskohteelle kohdistuisi mahdollisimman vähän siirtorajoituksia. Velvoitteita olisi siten tarkoituksenmukaista kohdentaa esimerkiksi ensi sijassa tuotantolaitoksiin, jotka eivät ole riippuvaisia säätilan vaihteluista, ja jotka sijaitsevat riittävän lähellä kriittisiä kulutuskohteita, jos tällaisia vaihtoehtoja on saatavilla. Sääntelyä ei olisi tarkoitettu sovellettavan pienimpiin markkinoilla oleviin tuotantokapasiteetteihin, kuten kotitalouksien pientuotantoon.

Kaukolämpöjärjestelmässä voitaisiin huomioida mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi taloudellinen tarkoituksenmukaisuus, tuotantokapasiteetti ja kysyntä, ottaen kuitenkin huomioon se, että yksittäiseen kaukolämpöverkkoon liitettyjä laitoksia on tyypillisesti vähän.

Pykälän *2 momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun toimivaltuuden täytäntöönpanon turvaamiseksi sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan sekä lämmön tuotannon ja jakelun osalta kunnan ohjaamaan 1 momentissa tarkoitettua energiantuotantoa tai -toimitusta tai terminaalipalvelua sen asettamien ehtojen mukaisesti. Kunnalla tarkoitettaisiin sitä kuntaa, jossa tuotantolaitos sijaitsee. Energiatuotannon ohjaus tarkoittaisi tuotantolaitosten, terminaalin tai energiavaraston velvoittamista energiatuotantoon tai -toimitukseen oh-

jauksesta vastaavan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan, järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan tai kunnan edellyttämän tuotantomäärän mukaisesti. Tuotanto voitaisiin ohjata sähkön ja kaasun osalta eri markkinapaikoille kunkin markkinapaikan tarpeen kriittisyyden mukaan. Tuotantomäärien ohjaus olisi annettava näille tahoille sen vuoksi, että tuotanto ja kulutus on tasapainotettava järjestelmässä sen teknisen toimivuuden turvaamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettamat ohjauksen ehdot voisivat koskea esimerkiksi kapasiteettien käyttöönottojärjestystä eli ajojärjestystä siten, että päätöksessä asetettaisiin eri tuotantolaitostyyppeihin sovellettavat muuttuvat kustannukset tai niiden laskentaperusteet, jos tuotantolaitokset eivät anna itse markkinaehtoista hintasignaalia niiden ajojärjestyksen määrittämiseen.

Pykälän 2 momentin soveltaminen edellyttää siten toimivaltuuden täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien siirtämistä yksityiselle toimivaltuuden soveltamisen ajaksi. Momentissa tarkoitetut sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle ja kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavalle siirtoverkonhaltijalle tai kunnalle siirrettäväksi ehdotettavat tehtävät, eli toimivaltuuden täytäntöönpanon turvaamiseksi annetut ohjaustehtävät, voidaan katsoa perustuslain 124 §:n tarkoittamiksi julkisiksi hallintotehtäviksi.

Ehdotetussa *3 momentissa* säädettäisiin pykälän 1 ja 2 momentin nojalla asetettujen velvoitteiden noudattamista valvovasta viranomaisesta, joka olisi Energiavirasto.

Ehdotetun *4 momentin* mukaan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan tai kunnan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 2 momentissa tarkoitettua tehtävää. Virkavastuusta säädettäisiin julkisen hallintotehtävän vuoksi.

124 §. *Polttoaineiden saannin varmistaminen tietyille viranomaisille tai tiettyyn toimintaan.* Pykälässä säädettäisiin polttoaineiden saannin varmistamisesta kriittiseen käyttöön. Pykälä olisi uusi, mutta sen lähtökohdat vastaisivat voimassa olevan lain 5 ja 10 lukuun kuuluvia säännöksiä polttoaineiden säännöstelystä. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain polttoaineiden saannin varmistamiseksi sotilaallisen puolustusvalmiuden tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömään toimintaan. Polttoaineiden yleisestä säännöstelystä säädettäisiin 125 §:ssä.

Ehdotettu toimivaltuus olisi välttämätön, koska poikkeusoloissa polttoaineiden riittävyyteen kohdistuu merkittäviä riskejä esimerkiksi logistiikan, ulkomaankaupan tai tuotantotoiminnan häiriintyessä. Polttoaineet ovat keskeisiä yhteiskunnan toimivuuden edellytyksenä olevia hyödykkeitä, mahdollistaen muun ohella energiantuotannon. Poikkeusoloissa ainoastaan markkinaehtoisilla toimenpiteillä ei voitaisi välttämättä turvata kriittisimpien yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämistä. Myöskään valmius- ja velvoitevarastointisääntelyä ei voida pitää riittävänä takeena pitkittyvien kriisien hallintaan. Toisaalta etukäteisvarastoinnissa on huomioitava käyttöpääoman sitoutuminen, minkä vuoksi varastotaso on rajoitettava normaalioloissa mielekkääseen kokoluokkaan.

Toimivaltuudella rajoitettaisiin markkinatoimijoiden vapautta valita asiakkaansa riippuen kohdennuksen alaan varattavan polttoaineen määrästä. Samalla toimivaltuus puuttuisi myös siihen, minkä verran polttoainetta kullekin asiakkaalle voidaan luovuttaa. Toimivaltuudella olisi siten merkittäviä vaikutuksia markkinatoimijoiden omaisuuden suojaan ja/tai elinkeinovapauteen. Normaaliaikoina ei ole myöskään hyväksyttävää perustetta tai painavaa yhteiskunnallista tarvetta toimivaltuuksien käytölle, koska kilpailulliset markkinat turvaavat saatavuuden ja varmuus- ja velvoitevarastoilla voidaan hallita lyhytaikaisia niukkuustilanteita. Toimivaltuudella puututtaisiin asialliselta ja henkilöllisen soveltamisalan kannalta energiamarkkinoihin laajamittaisesti ja syvällisesti. Ehdotettua sääntelyä ei siten voitaisi säätää normaaliolojen lainsäädäntöön.

Pykälän *1 momentin* mukaan polttoainemarkkinoilla tavallisesti toimiva elinkeinonharjoittaja saisi luovuttaa tietyn osuuden polttoaineesta ja polttoöljyä käyttävien moottoreiden tarvitsemia lisäaineita vain joko valtioneuvoston asetuksella säädetyille viranomaisille tai asetuksella säädettyyn momentissa mainittujen tarkoitusten kannalta tärkeään toimintaan osoitettua osto-oikeutta tai ostolupaa vastaan. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikenlaisiin eri olomuodoissa eli nestemäisessä, kaasumaisessa tai kiinteässä olomuodossa oleviin polttoaineisiin, esimerkiksi polttonesteisiin, kivihiileen, turpeeseen, puuperäisiin polttoaineisiin sekä erilaisiin kaasumaisiin ja biomassapohjaisiin polttoaineisiin. Polttoöljyä käyttävien moottoreiden edellyttämät lisäaineet kattaisivat ainakin nykyaikaisten dieselmoottorien käyttämän Adblue-lisäaineen, joka voi olla välttämätön tietyille dieselmoottoreille. Säännöstely kattaisi kaikki polttoaineen tuotanto- ja jakelutasot ja -tavat. Toimivaltuudella voitaisiin kohdentaa tietty osuus tietyn polttoaineen markkinoista, kuten 60 % dieselistä edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Säännöstely voitaisiin toteuttaa 1 momentin *1 kohdan* mukaisesti määrittämällä valtioneuvoston asetuksessa ne kriittiset luovutuksensaajat (viranomaiset tai 1 momentissa mainittujen tarkoitusten kannalta tärkeä toiminta), jotka voisivat hakea polttoaineita suoraan niin sanotulla osto-oikeudella, eli esimerkiksi näyttämällä virkamerkin. Sääntelyn tarkoituksena on luoda perinteistä ostolupahallintoa kevyempi menettely tilanteissa, joissa osto-oikeudet voitaisiin osoittaa asetuksella yksiselitteisesti. Osto-oikeus voitaisiin määrittää asiakaskohtaisesti (esimerkiksi Puolustusvoimat) tai asiakasryhmäkohtaisesti (esimerkiksi pelastuslaitokset). Oikeutettu polttoaineen määrä seuraisi suoraan soveltamisasetuksesta ja se voitaisiin osoittaa esimerkiksi litramäärinä.

Osto-oikeuksien osalta asetuksessa säädetyt määrää koskevat laskentaperusteet voisivat soveltua vain sellaisiin polttoaineisiin, joihin ei voida soveltaa perinteisiä määrällisiä rajoituksia, kuten litramääriä. Laskentaperustetta voitaisiin siten käyttää esimerkiksi maakaasussa, jossa luovuttaja seuraa asiakkaan ottomääriä jo normaaliaikoina, jolloin poikkeusoloissa määrän laskentaperusteena voitaisiin viitata esimerkiksi tietyn vertailujakson ottomäärään.

Pykälän 1 momentin *2 kohdassa* säädettyä ostolupamekanismia on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa valtioneuvoston asetuksella yksiselitteisesti säädettävä tietyille viranomaisille tai toimijoille osoitettu yksiselitteinen osto-oikeus ei olisi riittävää tilanteen hallitsemiseksi. Asetuksella ei välttämättä voitaisi määritellä myöskään luovutusmääriä riittävän yksityiskohtaisesti, sillä polttoaineiden kulutukseen vaikuttavia merkityksellisiä tekijöitä voi olla lukuisia tai luovutustapahtumassa ei voitaisi todentaa laskennan perusteena olevia seikkoja. Esimerkiksi energiantuotannossa polttoaineiden kulutus vaihtelee eri teknologioiden välillä merkittävästi, ja tuottajilla on vaihtelevia kyvykkyyksiä siirtyä vaihtoehtoisiin polttoaineisiin ja siirtymistä voi aiheutua teknologiasta riippuen merkittäviä muutoksia polttoaineen kulutusmääriin, minkä lisäksi polttoainevarastot voivat vaihdella tuottajien välillä voimakkaasti. Lisäksi kohdennuksien saajien suhteellinen kriittisyys voi muuttua alueellisesti, ja yleisemminkin polttoaineen saatavuudessa ja kulutuksessa tapahtua nopeita ja merkittäviä muutoksia. Näissä tapauksissa luovutettavan polttoaineen määrä voitaisiin laskea vain erillisten selvitysten perusteella, erityisesti suhteutettaessa luovutettavan polttoaineen määrä toiminnan laajuutta kuvaaviin tekijöihin, joka edellyttää viranomaisen harkintavallan käyttöä ja siten erillistä lupamekanismia.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön toimivallasta velvoittaa tietyt jakelupisteet toteuttamaan 1 momentissa tarkoitetun säännöstelyn. Jakelupisteiden määrääminen toteuttamaan luovutuksia kohdennuksen saajille mahdollistaisi esimerkiksi sen, että jakelupisteeseen voitaisiin kohdentaa vartiointia mahdollisten levottomuuksien ehkäisemiseksi ja että polttoaineiden saanti mainituille luovutuksensaajille olisi nopeampaa.

Ehdotetussa *3 momentissa* säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitetun elinkeinonharjoittajan olisi pidettävä kirjaa 1 momentissa tarkoitetuista luovutuksista ja luovutettava se Huoltovar-

muuskeskukselle tämän määräämin väliajoin. Luovutusten kirjaaminen luovutuksensaajakohtaisesti olisi tarpeen kohdentamisen täytäntöönpanon käytännön toteuttamiseksi ja mahdollistaisi säännöstelyn toimeenpanon valvonnan.

Ehdotetussa *4 momentissa* säädettäisiin säännöstelyn kannalta välttämättömästä asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin ensinnäkin tarkemmin, mitä polttoaineita ja osuutta siitä 1 momentissa tarkoitettu velvoite koskee, eli mitä polttoainetta ja mitä markkinaosuutta olisi mahdollista luovuttaa vain osto-oikeutta tai ostolupaa vastaan. Markkinoilta kohdennuksen alaan varattava osuus voitaisiin osoittaa asetuksessa erilaisin tavoin, kuten prosenttina tuotantomäärästä tai energia-, tilavuus- tai massamääräisenä taikka niiden yhdistelmänä. Toimivaltuudella ei rajoitettaisi kohdennuksen saajien oikeutta hankkia polttoainetta myös kohdentamattomasta osuudesta.

Sovellettaessa 1 momentin 1 kohtaa (osto-oikeus), valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin määrän laskennassa huomioitavista viranomais- tai toimintakohtaisista perusteista. Asetuksella voitaisiin siten säätää esimerkiksi kohdennettavan dieselin 60 % osuuden jako erillisiin Puolustusvoimien, poliisin, pelastusviranomaisten, energiatuotannon ja muiden kriittisten toimintojen saamiin osuuksiin. Sovellettaessa 1 momentin 2 kohtaa (ostolupa), valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin mihin toimintaan ostolupa voidaan myöntää sekä ostoluvan määrästä tai määrän laskennassa huomioitavista perusteista.

Ehdotetun *5 momentin* mukaan Huoltovarmuuskeskus myöntäisi tarvittaessa todistuksen edellä mainitusta osto-oikeudesta. Tarve niin sanotun osto-oikeutta koskevan todistuksen myöntämiselle voisi olla esimerkiksi tapauksissa, joissa luovutuksensaaja ei voi suoraan esimerkiksi virkamerkin avulla todentaa kuuluvansa oikeutettuihin luovutuksensaajiin kuten esimerkiksi tilanteissa, joissa polttoainetta voisi valtioneuvoston asetuksen mukaan saada myös tietyt yksityiset toimijat, kuten energialaitokset. Huoltovarmuuskeskus lisäksi myöntäisi tarvittaessa ostoluvat, jos ostolupamekanismia sovellettaisiin. Ostoluvan myöntämisen edellytykset seuraisivat edellä mainitusta soveltamisasetuksesta. Koska polttoaineen säännöstelystä ei säädettäisi enää erikseen alkutuotannon osalta, Elinvoimakeskus myöntäisi puolestaan ostoluvan maa-, kala-, ja metsätalouden osalta. Ostolupapäätökset olisivat muutoksenhakukelpoisia.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus vastaisi 1–3 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

Ehdotetussa *7 momentissa* säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa säännöstelyn toimeenpanosta. Toimeenpanolla tarkoitettaisiin säännöstelyn käytännön täytäntöönpanon edellyttämien puitteiden laadintaa, kuten tarvittaessa säännöstelyyn liittyvien järjestelmien kehittämisen ohjausta.

Ehdotetussa *8 momentissa* määriteltäisiin, ketkä elinkeinonharjoittajat olisivat velvollisia toteuttamaan sääntelyn. Velvoitteen kohteena olevilla polttoainemarkkinoilla tavallisesti toimivilla elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin elinkeinonharjoittajaa, jonka polttoaineliiketoiminnan liikevaihto tai odotettu liikevaihto, mukaan lukien konserniliikevaihto, ylittää miljoona euroa viimeisen 12 kuukauden aikana. Toimivaltuuden soveltamisesta seuraava velvollisuus toteuttaa sääntelyä ei siten koskisi esimerkiksi hyvin pieniä elinkeinonharjoittajia. Elinkeinonharjoittajan määrittely olisi välttämätöntä sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi, erityisesti kun velvoitteiden rikkomiseen liitettäisiin rikoslain mukainen rangaistusuhka.

125 §. *Polttoaineiden muu säännöstely.* Pykälässä säädettäisiin polttoaineiden yleisestä säännöstelystä siltä osin kuin sitä ei olisi edellisen pykälän nojalla kohdennettu kriittisille toimijoille jaettavaksi. Pykälä olisi uusi, mutta sen lähtökohdat vastaisivat voimassa olevan lain 5 ja 10 lukuun kuuluvia säännöksiä polttoaineiden säännöstelystä. Toimivaltuudella voitaisiin asettaa kohdennetun polttoaineen ulkopuoliselle osuudelle, esimerkiksi kohdentamattomalle 40 %

osuudelle dieselistä, yleisesti sovellettavia myynninrajoituksia polttoaineiden yleisen riittävyyden turvaamiseksi. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain polttoaineiden riittävyyden turvaamiseksi.

Toimivaltuus olisi välttämätön polttoaineiden riittävyyden turvaamiseksi ja hamstrauksen estämiseksi. Normaaliaikoina loppukäyttäjillä ei ole kannustimia hamstraukseen, mutta niukkuusaikoina hamstrausta voisi esiintyä erityisesti tilanteessa, joissa polttoainetta koskevat puutteet ovat merkittäviä. Sääntelyn tarkoituksena on voida estää polttoaineen hamstraus ja sen mahdollistamien pimeiden markkinoiden syntyminen tilanteessa, jossa polttoaineesta olisi niukkuutta, sillä hamstraus voisi johtaa siihen, että osa loppukäyttäjistä jää ilman polttoaineita tai joutuisi maksamaan siitä suhteettomia summia. Lisäksi polttoaine on paikoin välttämättömyyshyödyke ottaen huomioon yritysten ja kotitalouksien polttoaineiden moninaiset käyttötarpeet esimerkiksi liikennekäytössä tai lämmityksessä. Loppukäytön säännöstelyllä turvattaisiin polttoaineiden tasaisempaa jakautumista loppukäyttöön. Puutteet perushyödykkeessä johtavat nopeasti vahingollisiin vaikutuksiin, millä voi olla laajempaakin haittavaikutusta yhteiskunnan toimivuudelle.

Loppukäyttöön tapahtuvien luovutusten rajoittaminen kaventaisi yritysten sopimusvapautta siitä, kenelle ja minkä verran se voisi polttoaineita luovuttaa. Normaaliaikoina ei ole hyväksyttävää perustetta tai painavaa yhteiskunnallista tarvetta toimivaltuuksien käytölle, koska normaalitilanteessa kilpailulliset markkinat turvaavat polttoaineiden riittävyyden eikä kannustimia hamstraukselle ole. Toimivaltuudella puututtaisiin asialliselta ja henkilöllisen soveltamisalan kannalta energiamarkkinoihin laajamittaisesti ja syvällisesti. Ehdotettua sääntelyä ei siten voitaisi säätää normaaliolojen lainsäädäntöön.

Ehdotetussa *1 momentissa* säädettäisiin toimivaltuudesta, jonka mukaan 124 §:n 8 momentissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja saisi luovuttaa edellä 124 §:ssä tarkoitetun kohdennuksen piiriin kuulumatonta tiettyä polttoainetta ja polttoöljyä käyttävien moottoreiden tarvitsemia lisäaineita vain tietyn määrän asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden. Sääntely kohdistuisi siten vain siihen osaan polttoaineita, joita ei olisi kohdennettu esimerkiksi kriittiseen viranomaistoimintaan. Ehdotetulla myynninrajoituksia koskevalla sääntelyllä pyrittäisiin korvaamaan hallinnollisesti raskaiden ostolupamekanismien käyttöä laajemmin.

Asiakaskohtaisessa rajoituksessa asiakkaalle voitaisiin asettaa tietylle ajanjaksolle esimerkiksi euro- tai litramääräinen tai muuhun suureeseen perustuva enimmäisostomäärä. Asiakaskohtaisia rajoituksia voitaisiin käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse alalle tyypillisistä pitkäaikaisista toimitussopimuksista, joissa yksittäiset toimitukset eivät ole sidoksissa erillisiin maksutapahtumiin. Asiakaskohtaisia rajoituksia voitaisiin käyttää kuitenkin myös yleisemmin polttoaineluovutusten rajoittamiseen suuremmalle asiakaskunnalle. Myyntitapahtumakohtaisissa rajoituksissa asetettaisiin puolestaan kertaostokohtainen enimmäisostomäärä, mutta asiakkaan hankintoja ei seurattaisi johonkin ajanjaksoon sitoen.

Momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin mitä polttoaineita luovutusrajoitus koskee sekä luovutettavan polttoaineen määrästä asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden tai määrää koskevista laskentaperusteista. Valtioneuvoston asetuksessa tulisi pyrkiä säätämään luovutuksen perusteet niin täsmällisesti, että polttoaineen jakelijat voisivat soveltaa asetuksessa säädettyjä perusteita ilman erillisiä selvityksiä. Määrän laskentaperusteita voitaisiin käyttää lähinnä rajoitetuissa tilanteissa, kuten maakaasujärjestelmässä.

Poikkeusolojen luonteesta riippuen voi kuitenkin olla välttämätöntä sallia tietyille toimijoille tai tietyistä painavista syistä mahdollisuus poiketa yleisistä myynninrajoituksista. Ehdotetun *2 momentin* mukaan Elinvoimakeskus voisi myöntää poikkeuksen edellä 1 momentin mukaisesta myynninrajoituksesta, jos se olisi välttämätöntä lakisääteisen velvoitteen täyttämiseksi, yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien suorittamiseksi tai muun näihin rin-

nastuvan syyn vuoksi. Koska edellä mainittuja syitä tai tehtäviä olisi mahdotonta määrittää kuhunkin poikkeusoloon, valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin niistä syistä, joiden vuoksi poikkeus voidaan myöntää ja poikkeuksen laajuuden laskentaperusteista.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että Elinvoimakeskus vastaa pykälässä tarkoitetun säännöstelyn täytäntöönpanosta ja sen nojalla annettujen velvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

126 §. *Polttoaineiden ja energian kaupankäynti- ja hintasääntely*. Pykälässä säädettäisiin polttoaine- ja energiamarkkinoiden kaupankäyntiin liittyvistä velvoitteista ja hintasääntelystä. Pykälä olisi osin uusi. Hintasääntely vastaisi osin asiasisällöltään voimassa olevan lain 43 §:ää, mutta sääntelyä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin. Sääntelyn tarkoituksena on vastata tilanteisiin, joissa markkinoilla on pitkäkestoista niukkuutta polttoaineesta tai energiasta, jolloin myös energiahyödykkeiden hinnat voisivat nousta perusteettoman tai hyötyihinsä nähden liian korkeaksi. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain yhdessä ehdotetun 123 tai 124 §:n kanssa, joiden käyttötarkoitukset rajaavat myös toimivaltuuden soveltamista.

Toimivaltuutta voidaan pitää välttämättömänä, jotta myös poikkeusoloissa voitaisiin rajata hintakeinottelun mahdollisuutta ja näin turvata energiahyödykkeiden saatavuutta ja ylipäätään ylläpitää energiamarkkinoita. Energiamarkkinoilla energiapula tai sen uhka johtaisi voimakkaaseen hintojen nousuun sekä tukku- että vähittäismarkkinoilla. Koska energiahyödykkeet ovat loppukäyttäjilleen tietyiltä osin välttämättömiä, tuottajille ja toimittajille avautuisi mahdollisuus hinnoitella energia tukkumarkkinoilla ilman hintasääntelyä perusteettoman korkeaan hintaan, mikä välittyisi myös energian vähittäismarkkinoiden hintoihin. Toimivaltuutta voitaisiin tarvita myös ehkäisemään tilanne, jossa sähköjärjestelmässä tuotettaisiin pieni energialisä, mutta joka nostaisi sähkön hinnan merkittävän korkeaksi. Toimivaltuuden nojalla voitaisiin rajoittaa markkinoille tarjottavan sähkön määrää, mikäli sen hyödyt suhteessa kustannuksiin ovat epäsuhtaisia. Korkea hinta saattaisi haitata yhteiskunnan toimivuutta ja sotilaallista puolustusvalmiutta, käytännössä pakottaen kyseiset toimijat vähentämään energiakäyttöään korkean energian hinnan vuoksi tai nostamalla valtion maksamia energiakustannuksia, mikä voisi uhata säännöstelyn toimivuutta ja tavoitteita.

Markkinapaikan puuttuminen johtaisi kahdenkeskiseen kaupankäyntiin, mikä olisi ongelmallista markkinoiden kannalta. Tällöin esimerkiksi yhteistä markkinahintaa ei muodostuisi ja kaupankäynti olisi hallinnollisesti poikkeuksellisen raskasta. Toiminnan kilpailullisuus häiriintyisi, mikä sekoittaisi järjestelmän taloudellisen tehokkuuden ja ajojärjestyksen ja korostaisi vahvojen markkinaosapuolien asemaa. Markkinapaikan puuttumisesta aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisemiseksi tarvittaisiin väliaikainen markkinapaikka. Väliaikaista markkinapaikkaa ei kuitenkaan välttämättä voida toteuttaa normaaliaikojen järjestelyiden mukaisena sen vaatiman kehitysajan ja hallinnollisten resurssien niukkuuden vuoksi, minkä vuoksi markkinoilla aiemmin neuvoteltuja markkinapaikan toiminnan ehtoja ei voitaisi soveltaa. Toisaalta poikkeusolojen olosuhteet voivat osaltaan aiheuttaa toimijoille likviditeettiongelmia ja häiritä siten energian saatavuutta, kun markkinat eivät toimisi normaalisti.

Valtio ei voi asettaa hintasääntelyä normaaliaikoina sen merkittävien perusoikeusvaikutusten vuoksi. Normaaliaikoina ei ole myöskään hyväksyttävää perustetta tai painavaa yhteiskunnallista tarvetta toimivaltuuksien käytölle tai olemassaololle, koska kilpailulliset markkinat turvaavat saatavuuden ja hintakilpailun, minkä lisäksi varmuus- ja velvoitevarastoilla voidaan hallita lyhytaikaisia niukkuustilanteita. Toimivaltuudella puututtaisiin asialliselta ja henkilöllisen soveltamisalan kannalta energiamarkkinoihin laajamittaisesti ja syvällisesti.

Markkinapaikalla sovellettavien sääntöjen mukautuksilla rajoitettaisiin yritysten sopimusvapautta sovellettavista ehdoista. Erityisesti kyse on markkinapaikan tarjoavan yrityksen sopimusvapaudesta, koska markkinapaikkaa operoiva yritys asettaa markkinoille osallistumisen edellytyksenä olevat säännöt kaupallisten intressiensä pohjalta niissä puitteissa, mitä normaaliaikojen

lainsäädäntö asettaa. Ehdotettua sääntelyä ei siten voitaisi säätää normaaliolojen lainsäädännössä. Lisäksi toimivaltuus normaaliaikojen sääntelyssä olisi EU:n sähkö- ja kaasumarkkinalainsäädännön vastaista, mikä on esteenä normaaliaikojen lainsäädännön kehittämiselle. EU-lainsäädäntö edellyttää, että toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain poikkeusolojen olosuhteissa. Sääntelyn tarkoituksena olisi estää yritysten perusteeton hyötyminen poikkeuksellisista olosuhteista, jossa ne nostaisivat hintoja siten, että myyntihinta ylittäisi selvästi sen tuotanto- tai hankintakustannukset eikä jälkikäteinen valvonta olisi riittävää haittavaikutusten ehkäisemiseksi. Energiamarkkinoilla, joilla hyödykkeelle määritetään markkinoilla yksi yhteinen hinta, enimmäishinta voitaisiin asettaa myös niin, että se turvaisi mahdollisimman suuren tuotanto- tai hankintamäärän rajaamalla kuitenkin markkinoilta sellaisen tuotannon, hankinnan tai verkkoon toimituksen, joka lisäisi kokonaisenergian määrää markkinoilla vähäisesti, mutta nostaisi energian hintatasoa merkittävästi. Hintasääntelyä ei ole tarkoitettu käytettäväksi muutoin, kuten sellaisenaan kohtuuhintaisen energian turvaamiseksi tilanteessa, jossa hintataso olisi perustellussa suhteessa tuotantokustannuksiin ja hintakatto vähentäisi merkittävästi markkinoille saatavan energian määrää, vaan toimivaltuuden ensisijaisen käyttötarpeen tulisi olla aina yhteydessä edellä kuvattuihin säännöstelyn toimivuuden ja tavoitteiden turvaamiseen.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan 123 tai 124 §:ssä tarkoitetuille energiahyödykkeille voitaisiin valtioneuvoston asetuksella säätää enimmäishinta tukku- ja vähittäismarkkinoilla. Enimmäishinta voitaisiin määritellä markkinakohtaisesti. Enimmäishinnat olisi asetettava lähtökohtaisesti yhtäaikaisesti tukku- ja vähittäismarkkinoille, jotta elinkeinonharjoittajien hankinta- ja myyntikustannusten välille ei muodostuisi epäsuhtaa. Joissain tilanteissa voi kuitenkin olla välttämätöntä asettaa vain esimerkiksi vähittäismarkkinoita koskevia rajoituksia. Säännös on tarkoitettu kattamaan kaikki eri markkinat, joilla pykälässä viitattua säännöstelyä toteutettaisiin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että 123 tai 124 §:ssä tarkoitetun säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään velvoittaa sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ylläpitämään sähkön markkinapaikkaa tai perustamaan sähkön tilapäisen markkinapaikan, taikka kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan ylläpitämään kaasun markkinapaikkaa tai perustamaan kaasun tilapäisen markkinapaikan taikka muun ylläpitäjän ylläpitämään energiahyödykkeen markkinapaikkaa. Velvoitetta voitaisiin hyödyntää ainakin sellaisten energiahyödykkeiden osalta, joille muodostetaan markkinoilla yksi yhteinen hinta eli käytännössä sähkö- ja kaasumarkkinoilla. Sen sijaan polttoaineissa kukin toimittaja tai jakelija määrittää oman myyntihintansa, minkä vuoksi polttoainemarkkinoilla ei välttämättä ole tarvetta yhteiselle markkinapaikalle.

Markkinapaikan ylläpitovelvoitteella olisi tarkoitus turvata kotimaisten markkinapaikkojen olemassaolon jatkuvuus ja siten energiakaupankäynnin toimivuus. Tällaisia ovat esimerkiksi sähkössä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja maakaasussa järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan ylläpitämät markkinapaikat, kuten reservi- ja säätösähkömarkkinapaikat ja OTC-markkinapaikat. Perustamisvelvoitetta voitaisiin käyttää tilapäisen uuden markkinapaikan perustamiseen ja ylläpitoon, mikäli ulkomainen normaalisti käytettävä markkinapaikka eli esimerkiksi sähkömarkkinoiden day ahead- tai intra day- markkinapaikka ei olisi käytettävissä. Sääntely liittyy osin myös EU-lainsäädäntöön (mm. sähkö- ja kaasumarkkinadirektiivit). Toimivaltuuden käyttöönotossa ja sen soveltamisessa tulee siten arvioida myös EU-oikeuden asettamat edellytykset.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö voisi päätöksellään asettaa 2 momentissa tarkoitetulle markkinapaikalle markkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä markkinapaikan kaupankäyntimenettelyitä ja kaupankäynnille asetettavia ehtoja tai rajoituksia. Energiamarkkinoiden toimivuuden edellytyksenä on markkinapaikan olemassaolon lisäksi markkinapaikan sääntöjen toimivuus. Normaalioloissa markkinapaikoilla on osapuolten sopimusperusteiset tai Energiaviraston vahvistamat säännöt, joiden perusteella kauppaa käydään. Näitä sääntöjä ei välttämättä voida noudattaa poikkeusolojen säännöstely- tai hintasään-

telytilanteissa tai väliaikaisesti perustetuilla markkinapaikoilla, vaan tarvittaessa kaupankäyntisääntöjä voitaisiin muuttaa muuttuneita olosuhteita vastaaviksi, jos se on välttämätöntä energiamarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi perustettavan uuden markkinapaikan toimivuuden turvaamisesta tilanteessa, jossa normaaliaikojen sääntöjen mukaista markkinapaikkaa ei voida toteuttaa esimerkiksi puutteellisten resurssien vuoksi tai identtisen markkinapaikan rakentamisen vaatiman pitkän kehitysajan vuoksi. Poikkeuksia voitaisiin kohdistaa esimerkiksi kaupankäynnin aikajaksoihin.

Toisaalta poikkeusoloissa hinnanmuodostus ja mahdolliset muut toimintaperiaatteet markkinapaikoilla eivät perustu enää kysynnän ja tarjonnan perusteella muodostuvaan markkinahintaan tai normaaliaikoja varten laadittuihin sääntöihin, minkä vuoksi säännöt olisi voitava tarvittaessa sopeuttaa sellaisiksi, joiden avulla energiamarkkinoiden toimivuus ja energian saatavuus ja kilpailullisuus markkinoilla voitaisiin varmistaa. Tällöin voitaisiin joutua kohdentamaan muutoksia olemassa olevien markkinapaikkojen soveltamiin sääntöihin esimerkiksi tilanteessa, jossa polttoaineen tai energian hinta nousee niukkuustilanteissa hyvin korkeaksi ja markkinapaikkojen normaaliaikojen vakuusvaatimukset johtaisivat merkittäviin haittavaikutuksiin eli kaupankäyntiin osallistuvien yritysten likviditeettiongelmiin ja sitä kautta puutteisiin energian saatavuudessa. Tämä voisi edellyttää välttämättömiä muutoksia vakuusvaatimuksiin energiamarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi.

Pykälän *4 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen hintojen enimmäiskorotuksista tai niiden laskentamenetelmistä kullakin markkinalla.

Pykälän *5 momentin* mukaan Energiavirasto valvoisi 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen noudattamista sähkö-, kaasu- ja kaukolämpömarkkinoilla. Muilla markkinoilla valvonnasta vastaisi Elinvoimakeskus.

127 §. *Sähkön toimituksen keskeyttäminen tai sähkön käytön kieltäminen.* Pykälän tarkoituksena olisi turvata yhteiskunnan toimivuuden ja sotilaallisen puolustusvalmiuden kannalta välttämättömien toimintojen sähkönsaanti rajoittamalla muiden loppukäyttäjien sähkönkulutusta erilaisin keinoin, jos sähkön riittävyydestä on pulaa. Välittömien tehotarpeiden eli toimitushetken aikaisessa tarkastelussa toimenpiteillä turvattaisiin kriittisten toimijoiden sähkönsaanti laskemalla kulutusta muiden loppukäyttäjien osalta. Poikkeusoloissa voi myös syntyä pulaa sähkön tuotantoon käytettävistä polttoaineista, minkä vuoksi sähkön säännöstelytoimenpiteitä voitaisiin käyttää myös polttoaineiden säästämiseksi niukkuustilanteissa, jos se on tarpeen kriittisten toimijoiden sähkönsaannin turvaamiseksi pidemmällä aikavälillä. Pykälä korvaisi voimassa olevan lain 39 §:n sääntelyn. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Sähkömarkkinalain, eli normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksia on sinänsä mahdollista käyttää myös pitkittyvissä tilanteissa, mutta sitä ei ole lähtökohdiltaan suunniteltu ennakolliseen ja pidempiaikaiseen kulutuksen madaltamiseen tilanteessa, jossa sähköjärjestelmän taajuus ja jännite ovat normaalitilassa eikä kyse ole esimerkiksi siitä, että sähkön tuotannossa käytettävän polttoaineen kulutusta olisi vähennettävä nopeasti sähkön pidempiaikaisen saatavuuden turvaamiseksi. Sähkömarkkinalain toimivaltuudet eivät anna myöskään oikeutta rajoittaa tai keskeyttää sähkön saantia tai ohjata sähköjärjestelmää ennakollisesti niissä tilanteissa, joissa sähköverkossa ei ole häiriöitä tai sen uhkaa.

Toimivaltuus on välttämätön, koska poikkeusoloissa sähkön tuotanto- tai siirtokyky voi heikentyä olennaisesti, minkä vuoksi sähkön käyttöä olisi rajoitettava normaaliaikoihin nähden voimakkaasti ja pitkäaikaisesti sekä priorisoitava kriittisimpien tahojen sähkönsaantia. Kulutuksen rajoituksiakin olisi mahdollista priorisoida siten, että voimakkaampia rajoitustoimenpiteitä voitaisiin soveltaa esimerkiksi paljon sähköä kuluttavaan ja yhteiskunnalliselta tai yksilön perus-

tarpeiden tyydyttämisen kannalta vähemmän merkitykselliseen sähkön käyttöön. Nämä rajoitukset voisivat kohdistua esimerkiksi tehopiikkien ajankohtaan tai olla voimassa toistaiseksi. Toisaalta tekniset syyt, laajemmat tarpeet, muiden toimien tehottomuus tai asian kiireellisyys voisi johtaa tarpeeseen soveltaa laajamittaisempia sähkön kulutusta rajoittavia toimenpiteitä.

Toimivaltuudella rajoitettaisiin yritysten omaisuuden käyttövapautta ja sopimusvapautta, koska toimenpide rajoittaisi sähkönmyyntiä loppukäyttäjille. Loppukäyttäjän näkökulmasta kyse olisi välttämättömyyshyödykkeen saatavuuden rajoittamisesta ja poikkeusolojen vakavimmissa kriisitilanteissa arviointia olisi mahdollisuus tehdä perustuslain 19 §:n kannalta, sillä sähköjärjestelmän huomattavan heikentyneessä tilassa saatettaisiin joutua asettamaan intensiivisiä sähkön käytön rajoituksia sähkön saatavuuden turvaamiseksi kriittisimpiin tarkoituksiin. Toimivaltuutta ei voida säätää normaaliolojen lainsäädäntöön sen merkittävien perusoikeusvaikutusten vuoksi. Lisäksi toimivaltuus normaaliaikojen sääntelyssä olisi EU:n sähkö- ja kaasumarkkinalainsäädännön vastaista. Sähkön saatavuuden rajoituksia voitaisiin joutua kohdistamaan myös kotitalouksiin sekä pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, ja yleisestikin se rajoittaisi asiakkaiden markkinoille pääsyä ja vaikuttaisi markkinaehtoiseen kulutukseen.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin keskeyttää sähköntoimitus tai kieltää sähkön käyttö asetuksella tarkemmin määriteltäviin tarkoituksiin tai tietyissä sähkönkäyttökohteissa tai -paikoissa. Asetuksella ei yksilöitäisi säännöstelyn kohteena olevia sähkönkäyttökohteita tai -paikkoja niiden käyttöpaikkatunnuksilla, vaan rajoitusten kohteeksi asetettavat määritettäisiin loppukäyttäjän toiminnan tyyppiluokittelulla, kuten uimahallit, hiihtokeskukset tai muu selkeästi verkonhaltijalle yksilöitävissä oleva tyyppiluokitus, taikka tarpeen mukaan maantieteellisen alueen perusteella. Kieltojen kohdentaminen tiettyihin tarkoituksiin mahdollistaisi säännöstelyn toimeenpanon hybridikohteissa, joista sähköä käytetään rajoitusten kohteena olevaan ja muuhun toimintaan samasta sähkönkäyttöpaikasta, jolloin verkonhaltijan ei olisi mahdollista keskeyttää sähköntoimitusta vain rajoitusten kohteena olevaan toimintaan. Kielto tarkoittaisi sähkön loppukäyttäjän velvollisuutta olla käyttämästä sähköä. Sen sijaan alueelliset sähköntoimitusten keskeytykset toimeenpannaan muuntopiireittäin eli joukkoon sähkönkäyttökohteita ja -paikkoja, eikä niitä ole mahdollista kohdistaa tarkemmin muuntopiirin sisällä vain tiettyihin tarkoituksiin tai sähkönkäyttökohteisiin tai -paikkoihin.

Pykälässä tarkoitettua säännöstelyä olisi tarkoitus toimeenpanna pääsääntöisesti verkonhaltijan toimenpitein ja soveltaa kieltoja lähinnä niissä tilanteissa, joissa verkonhaltijan toimeenpano ei ole mahdollinen. Kieltojen kohdentamisessa olisi myös huomioitava mahdollisuudet valvoa niiden noudattamista. Esimerkiksi laajamittaisesti loppukäyttäjiä koskevan tietynlaisen kulutuksen, kuten saunan käytön kieltämiseen ei ole valvontaresursseja, vaan niissä tulisi soveltaa ennemmin 128 §:ssä säädettyä kulutuskiintiötä, joka jättäisi päätöksenteon kulutuksen ajoittamisesta ja sähkön käytön kohdentamisesta loppukäyttäjälle. Tällä tavoin pyrittäisiin turvaamaan valvontaviranomaisen mahdollisuudet säästää voimavarojaan poikkeusolojen vaatimiin muihin tehtäviin.

Pykälän 1 momentissa ehdotettuja täytäntöönpanon tapoja ei ole tarkoitettu toisiaan poissulkeviksi, vaan sovellettava käyttötapa tai -tavat tulisi määrittää tilanteen mukaan huomioiden toimenpiteiden soveltuvuus ja vaikuttavuus käsillä olevan sähköjärjestelmän haasteen ratkaisemiseksi, sen vaikutukset rajoitusten kohteisiin, kuten niiden talotekniikkaan, loppukäyttäjien mahdollisuudet vaihtoehtoisten energialähteiden käyttöön sekä verkonhaltijan resurssit toimeenpanna keskeytyksiä ja kieltojen valvontamahdollisuudet. Täytäntöönpanon tavat määritettäisiin valtioneuvoston asetuksella, eikä sääntelyn toteuttaminen näin ollen jäisi verkonhaltijan päätettäväksi.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan sähkön toimitus voitaisiin keskeyttää tai sähkön käyttö kieltää toistaiseksi. Rajoituksia olisi tarkoitus käyttää vakavimmissa tapauksissa, esimerkiksi sähköntuotantokapasiteetin rajoituttua olennaisen vähäiseksi kulutukseen nähden. Keskeytystä tai kieltoa ei voitaisi kohdistaa maanpuolustuksen, muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta

välttämättömien toimintojen, huoltovarmuuden tai väestön perustarpeiden kannalta välttämättömään sähkönkäyttöön.

Keskeytys tai kielto voitaisiin toimeenpanna *1 momentin 2 kohdan* mukaan myös keskeyttämällä sähköntoimitus tai kieltämällä sähkön käyttö muina kuin valtioneuvoston asetuksella säädettävinä vuorokauden ajankohtina. Toimivaltuudella voitaisiin pyrkiä välttämään haittavaikutuksia rajoitusten kohteena oleville mahdollistamalla sähkön käyttö osaksi vuorokautta. Rajoitukset olisi pyrittävä ajoittamaan niin, että niillä voitaisiin hillitä sähkön kulutuspiikkejä.

Pykälän *1 momentin 3 kohdan* mukaan rajoitukset voitaisiin täytäntöönpanna kierrättämällä alueellisia sähköntoimituksen keskeytyksiä sähköverkoissa tasapuolisesti muissa kuin säännöstelyllä suojattavissa sähkönkäyttökohteissa tai -paikoissa. Kiertävillä sähkökatkoilla olisi 1 ja 2 kohdassa mainittuihin tapoihin verrattuna mahdollisuus madaltaa tehokkaammin ja nopeammin kulutusta katkojen kohdistuessa muuntopiireihin. Toimenpiteen käyttötarkoitus poikkeaisi normaaliaikojen kiertävistä sähkökatkoista, sillä tavoitteena ei olisi järjestelmän teknisen toimivuuden turvaaminen, jolla kulutus ja tuotanto saatettaisiin reaktiivisesti tasapainoon, vaan sillä madallettaisiin muiden sähkönkäyttäjien kulutusta, jotta sähkönsaanti turvattaisiin sotilaallisen puolustusvalmiuden tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiin tarkoituksiin. Tästä syystä verkonhaltijan olisi pyrittävä kohdentamaan kiertävät sähkökatkot ensi sijassa sellaisiin muuntopiireihin, joissa ei ole sääntelyn tarkoitukseen yhdistyvää sähkönkäyttöä.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin millä alueilla säännöstelytoimenpiteitä sovelletaan. Rajoituksia voitaisiin siten asettaa aluekohtaisesti niin, että esimerkiksi 1 momentin 2 kohdassa mainittuja rajoituksia voitaisiin asettaa eri ajankohtiin tai sovellettavaksi vain tietyillä alueilla. Toisaalta alueellisesti kiertävien katkojen soveltamisaikaa voitaisiin rajoittaa esimerkiksi vain päiväaikaan. Alueellisia mukautuksia voitaisiin tarvita esimerkiksi tilanteessa, jossa sähkön riittävyysongelma on paikallinen eikä yhdenmukaisilla maanlaajuisilla rajoituksilla saataisi hyötyjä tilanteen ratkaisemiseksi esimerkiksi siirtoverkon vaurioiden aiheuttamien siirtorajoitusten vuoksi, taikka tehopiikkien hillitsemiseksi tarpeellisista rajoitusten kohdentamisista eri ajankohtiin.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan sähkömarkkinalaissa tarkoitettu verkonhaltija täytäntöönpanisi 2 momentissa tarkoitetut sähkön käytön keskeytykset sen mukaisesti kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Kyseiset toimivaltuuden täytäntöönpanon turvaamiseksi annetut täytäntöönpanotehtävät voidaan katsoa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkisiksi hallintotehtäviksi. Sähkön käytön kieltojen täytäntöönpano jäisi loppukäyttäjälle, koska tällaisessa tilanteessa sähköntoimitusta ei katkaistaisi sähkönkäyttöpaikkaan tai -kohteeseen.

Pykälän *4 momentin* mukaan Energiavirasto valvoisi 1 momentissa tarkoitettujen rajoitusten täytäntöönpanoa ja noudattamista.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin siitä, että pykälän nojalla toteutettuun sähköntoimituksen keskeytykseen ei sovelleta sähkömarkkinalain säännöksiä vakiokorvauksesta verkkopalvelun keskeytymisen vuoksi.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin 3 momentissa tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyvästä virkavastuusta. Verkonhaltijan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 3 momentissa tarkoitettua tehtävää.

128 §. Sähkön kulutuskiintiö. Pykälässä säädettäisiin sähkön kulutuskiintiöiden asettamisesta. Sääntelyn tarkoituksena on vähentää sähkön kulutusta, jotta sitä riittäisi sotilaallisen puolustusvalmiuden tai muiden yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen tarpeisiin. Pykälän lähtökohdat vastaisivat voimassa olevan lain 37 §:ää, mutta sääntelyä täsmennet-

täisiin merkittävästi. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuus olisi tarkoitus ottaa käyttöön yhdessä 129 §:n kanssa, jossa säädettäisiin kulutuskiintiön ylittämisen seuraamuksesta. Toimivaltuuden välttämättömyyttä voidaan perustella samoista syistä kuin edellä 127 §:n osalta eikä toimivaltuutta siten olisi mahdollista säätää normaaliolojen lainsäädäntöön.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että sähköä saisi valtioneuvoston asetuksessa määritellyissä sähkön käyttäjäryhmissä käyttää vain asetuksessa säädetyn osuuden loppukäyttäjän normaalin kuukausikohtaisen kulutuksen mukaisesta kulutuksesta (kulutuskiintiö). Kiintiö asetettaisiin prosenttimääräisenä ja laskettaisiin käyttöpaikkakohtaisesti. Kulutuksen ajoittaminen ja sähkön käytön kohdentaminen erilaisiin tarpeisiin jäisi kunkin loppukäyttäjän ratkaistavaksi. Loppukäyttäjä päättäisi siten itse sähkön käytön prioriteeteistaan. Pykälän 2–4 momentissa säädettäisiin kulutuskiintiön laskentatapa.

Käyttäjäryhmien määrittämisessä voitaisiin tukeutua normaaliaikojen kriittisyysluokitteluihin mahdollisimman pitkälle, jotta kulutuskiintiön käyttöönotto olisi nopeampaa. Verkonhaltijat tunnistavat kriittisiä sähkönkäyttöpaikkoja varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkönkäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen (981/2022) 2 §:n mukaisesti, mutta sähkön kulutuskiintiön käyttöönoton yhteydessä voi ilmetä tarpeita laajentaa soveltamisalan rajoituksia myös muihin asiakkaisiin.

Valtioneuvosto voisi tarvittaessa päätöksellään yksilöidä asetuksella säädettyihin käyttäjäryhmiin kuuluvat viranomaiset tai yksityiset yhteisöt kulutuskiintiön laskemista varten. Asetuksen ja päätöksen muodostaman kokonaisuuden myötä verkonhaltijalle ei voi jäädä harkintavaltaa. Päätös siten tarvitaan, jos kulutuskiintiöstä vapautettu ryhmä jää asetuksen perusteella epäselväksi. Päätös voisi olla salassa pidettävä julkisuuslain nojalla, mikäli siinä jouduttaisiin yksityiskohtaisesti osoittamaan kriittisiä käyttöpaikkoja.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin säännöstelytoimenpiteiden alueellisesta soveltamisesta, kuten kulutuskiintiösäännöstelyn kohdistamisesta vain tietyille alueille tai erilaisten kulutuskiintiöiden säätämistä eri alueille. Erottelulle voisi olla tarpeita esimerkiksi siirtoverkon osittaisen tuhoutumisen vuoksi, jolloin maanlaajuiset toimenpiteet saattaisivat mennä pidemmälle kuin on tarpeen alueellisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kulutuskiintiön laskennan ensisijainen toteuttamistapa. Sen mukaan verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava, joka on vastuussa mittausalueen sähköntoimitusten mittauksesta ja selvityksestä, laskisi loppukäyttäjälle ilman eri päätöstä 1 momentin mukaisen kulutuskiintiön tämän sähkönkäyttöpaikkaan poikkeusoloja edeltäneenä viimeisimpänä vastaavana kalenterikuukautena toimitetun sähkön määrän perusteella. Tällä tavoin kunkin sähkönkäyttöpaikan vertailutieto pohjautuisi mahdollisimman ajantasaiseen normaaliaikojen kulutukseen. Mittausalueen tasevastaava laskisi kulutuskiintiön sellaisille käyttöpaikoille, jotka eivät ole sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon järjestelmän (datahub) piirissä, kuten suurjänniteverkkoihin liittynyt teollisuus. Muiden sähkönkäyttöpaikkojen osalta laskennan tekisi verkonhaltija.

Verkonhaltijan ja mittausalueen tasevastaavan olisi ilmoitettava loppukäyttäjälle laskennallinen kulutuskiintiö hallintolain mukaisena tavallisena tiedoksiantona. Tieto voitaisiin antaa loppukäyttäjän suostumuksesta vaihtoehtoisesti asettamalla tiedon saataville sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon järjestelmään. Vastaanottajan katsottaisiin saaneen tiedon kulutuskiintiöstä toisena päivänä sen saataville asettamisesta. Suostumus asianosaiselta sähköiseen tiedoksiantoon voitaisiin pyytää jo etukäteen normaalioloissa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tilanteista, joissa 2 momentissa tarkoitettu perustetta ei voitaisi käyttää. Tällöin verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan olisi laskettava kulutuskiin-

tiö valtioneuvoston asetuksella säädettävien vertailukelpoisen kulutuskohteen kulutuksen laskentaperusteiden mukaan ja saatettava asia ratkaistavaksi Energiavirastolle. Säännöksen piirissä olisi ainakin poikkeusoloja edeltäneen vuoden aikana perustetut uudet sähkönkäyttöpaikat, joiden osalta ei ole vertailujakson kulutustietoa. Valtioneuvoston asetuksessa säädettävissä laskentaperusteissa voitaisiin huomioida esimerkiksi asunnon koko, sijainti ja asunnon lämmitystapa.

Laskenta sidottaisiin vertailukelpoiseen kulutuskohteeseen, jotta se olisi kytketty selvemmin käyttöpaikkaan liitetyn rakennuksen tietoihin eikä huomioon otettaisi esimerkiksi loppukäyttäjän sähkönkäyttötottumuksia. Verkonhaltijoiden ja mittausalueen tasevastaavien tehtäväksi jäisi selvittää kulutuskiintiön laskemiseksi tarpeelliset pohjatiedot. Loppukäyttäjien oikeusturvan vuoksi alustavasti laskettu kulutuskiintiö ja sen laskennan pohjana olevat tiedot olisi toimitettava Energiavirastolle, joka tarkastaisi ja vahvistaisi laskennan. Puutteellisesti tai virheellisesti lasketuissa tapauksissa Energiavirasto voisi palauttaa asian verkonhaltijalle tai mittausalueen tasevastaavalle täydennettäväksi.

Loppukäyttäjä voisi vaatia verkonhaltijaa tai tasevastaavaa laskemaan kulutuskiintiön myös edellä mainitussa menettelyssä, eli viemään kiintiön laskenta Energiaviraston ratkaistavaksi, jos 2 momentissa säädetty laskentatapa johtaisi merkittävästi matalampaan kulutuskiintiöön tai jos laskelmassa on merkittävä virhe. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa kulutuskiintiön korjaaminen suuremmaksi tilanteessa, jossa loppukäyttäjän vertailujakson kulutus johtaisi niukkaan kulutuskiintiöön esimerkiksi siitä syystä, että loppukäyttäjän kulutus on ollut pitkäaikaisesti niukempaa tai vertailujakson sähkönkäyttö ei muutoin ole normaaliaikojen kulutusta edustavaa esimerkiksi pidemmän ulkomaanmatkan vuoksi, taikka jos laskelmassa on merkittävä virhe. Merkittävyysedellytyksen tarkoituksena olisi rajata ratkaistavaksi tulevien tapausten määrää niin, että niukkoja resursseja ei tarvitsisi käyttää pienten tai vähämerkityksellisten poikkeamien ratkaisemiseen. Merkittävän poikkeaman määrittämisessä voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheen absoluuttinen ja prosentuaalinen suuruus, joiden merkitys vaihtelee tapauskohtaisesti. Sen vuoksi merkittävyyden arviointi jäisi viime kädessä Energiaviraston ratkaistavaksi.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin, että jos 2 tai 3 momentissa tarkoitettua perustetta ei voida käyttää, verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan olisi saatettava asia Energiavirastolle, joka määrittää kulutuskiintiön perustana olevan kuukausikohtaisen kulutuksen muun luotettavan selvityksen perusteella. Kyse olisi viimekätisestä tavasta määrittää kulutuskiintiö loppukäyttäjälle, jos sitä ei saataisi edellä mainittujen menettelyjen avulla määritettyä. Luotettavaa selvitystä voisi käyttää esimerkiksi tilanteessa, jossa kulutuskohde olisi uusi tehdas ja vertailukelpoisia kohteita ei olisi. Sama koskisi tilanteita, joissa verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava ei saisi laskennan pohjaksi riittäviä tietoja. Energiavirasto voisi ratkaista tapauksen kyseiseen sähkönkäyttöpaikkaan liittyvän loppukäyttäjän antamien tai sen itse hankkimien tietojen perusteella.

Pykälän *5 momentin* mukaan verkonhaltijan ja Energiaviraston on ilmoitettava tiedot kulutuskiintiöstä sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon järjestelmään. Ilmoituksella turvattaisiin sähkönmyyjien tasehallinnan mahdollisuuksia.

Ehdotetussa *6 momentissa* säädettäisiin, että Energiavirasto valvoo verkonhaltijalle ja mittausalueen tasevastaavalle pykälässä säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

Pykälän *7 momentissa* säädettäisiin toimivaltuuden soveltamisen toimeenpanoon liittyvien tehtävien mukaisesta virkavastuusta. Koska verkonhaltijalle tai mittausalueen tasevastaavalle annettaisiin toimivaltuuden soveltamisen kannalta olennainen täytäntöönpanotehtävä, kyse olisi julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Tehtäviin olisi tällöin liitettävä asianmukaiset virkavastuusäännökset. Momentin mukaan ver-

konhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan sähkön kulutuskiintiön määrittämistä koskevaa tehtävää.

129 §. *Loppukäyttäjän sähköntoimituksen jaksotetut keskeytykset kulutuskiintiön ylittymisen johdosta*. Pykälässä säädettäisiin loppukäyttäjään kohdistettavista jaksotetuista keskeytyksistä tilanteessa, jossa loppukäyttäjä ylittäisi kulutuskiintiössä sallitun kuukausittaisen kulutusmäärän. Toimivaltuus ei siten olisi itsenäisesti käyttöönotettavissa vaan toimivaltuuden soveltaminen edellyttäisi, että 128 §:n mukaisia kulutuskiintiöitä sovellettaisiin. Toimivaltuus itsessään olisi uusi ja se korvaisi voimassa olevassa valmiuslaissa säädetyn ylitysmaksun sanktiomekanismina. Jaksotetut keskeytykset kannustaisivat loppukäyttäjiä noudattamaan kulutuskiintiöitä tehokkaammin, koska niitä voitaisiin soveltaa nopeasti kulutuskiintiön ylityttyä ja menettely kohdistuisi eri tuloluokkiin yhtäläisin vaikutuksin.

Toimivaltuutta voidaan pitää välttämättömänä, koska ilman seuraamusta kulutuskiintiön noudattamiseen ei olisi kannustimia. Kannustimien olemassaolo ja kulutuskiintiön noudattaminen ovat siten edellytys kulutuskiintiön tavoitteiden saavuttamiselle. Koska jaksotettuja keskeytyksiä käytettäisiin vain kulutuskiintiön osalta, niistä olisi säädettävä myös valmiuslaissa. Ehdotetun 1 momentin mukaan, jos loppukäyttäjä ylittäisi sähkön kulutuskiintiönsä, loppukäyttäjän sähköntoimitus keskeytetään säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi osaksi vuorokautta yhdessä tai useammassa jaksossa kyseisen kuukauden päättymiseen saakka. Jaksotetut keskeytykset olisivat kulutuskiintiön laskennan kanssa yhdenmukaisesti käyttöpaikkakohtaisia. Jaksotetut keskeytykset alkaisivat heti kiintiön ylityttyä, jotta kulutuskiintiön noudattamiselle olisi kannustin myös kuukauden viimeisimpinä päivinä. Toimenpiteen kesto rajoitettaisiin kunkin tarkastelukuukauden loppuun saakka, koska myös kulutuskiintiö olisi kuukausikohtainen. Tällöin sanktiot olisivat myös lyhytkestoisempia sellaisten loppukäyttäjien osalta, jotka noudattavat kiintiötä paremmin.

Keskeytykset voitaisiin kohdentaa yhteen tai useampaan jaksoon tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella. Yhteen jaksoon kohdentamista puoltaisi esimerkiksi se, että tarve kulutuksen vähentämiselle suhteessa normaalitilanteeseen olisi pientä, sähköjärjestelmän huippukulutus kohdentuisi vain tietylle vuorokaudenajalle eikä katkaisujen toteuttamiseen tarvittavaa teknistä laitteistoa olisi mielekästä kuormittaa tarpeettomasti. Useampaan jaksoon kohdentamista puoltaisi esimerkiksi voimakkaammat tarpeet kulutuksen vähentämiselle suhteessa normaalitilanteeseen sekä tarve turvata loppukäyttäjien mahdollisuus esimerkiksi ruoan valmistukseen eri ajankohtina.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin laskentasäännöistä, joita sovelletaan loppukäyttäjän sähköntoimitusten keskeytysten keston mitoittamiseksi sekä keskeytysten jaksottamisesta vuorokauden ajalle. Jaksotettujen keskeytysten intensiivisyys olisi suhteutettava niin, että niitä voitaisiin pitää kulutuskiintiön noudattamiseen nähden voimakkaampana sähkön rajoitustoimenpiteenä, jotta loppukäyttäjällä olisi kannustin noudattaa kulutuskiintiötä, mutta kuitenkin sähköjärjestelmän tila huomioon ottaen kohtuullisina. Sähköjärjestelmän tilan huomioinnilla tarkasteltaisiin tilannetta laajemminkin kuin loppukäyttäjän kannalta, ottamalla huomioon esimerkiksi mahdollinen sähköntuotantokapasiteetin voimakas heikentyminen tai muusta syystä kriisiytynyt sähköjärjestelmän tila ja sen jo itsessään edellyttämät voimakkaat sähkönkäytön rajoitukset.

Keskeytysten olisi tarkoitus muuttua voimakkaammiksi sen mukaan, mitä suuremmaksi loppukäyttäjän kulutuskiintiön ylittyminen kasvaisi, jotta loppukäyttäjän olisi rajoitettava sähkön käyttöään myös jaksotettujen keskeytysten välillä. Valtioneuvoston asetuksessa säädetyt laskentaperusteet olisivat siksi laadittava myös porrastettavaksi siten, että niiden kattama osa vuorokaudesta kasvaisi, mitä suuremmaksi kiintiön ylitys muodostuisi.

Asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin keskeytysten toimeenpanon alueellisesta soveltamisesta. Kyse voisi olla keskeytysten kohdentamisesta eri alueille, jos myös niillä sovellettavat kulutuskiintiöt olisivat erilaisia. Toisaalta alueellisesti voitaisiin jaksottaa keskeytyksiä eri ajankohtiin verkon kuormituksen ja piikkitehojen madaltamiseksi.

Pykälän *3 momentin* mukaan verkonhaltija täytäntöönpanisi edellä 1 momentissa tarkoitetun sähköntoimituksen keskeyttämisen. Verkonhaltijalle ei siten jäisi jaksotettujen keskeytysten soveltamisen osalta harkintavaltaa, koska keskeytyksen laskentaperusteet seuraisivat soveltamisasetuksesta. Verkonhaltijan olisi myös ilmoitettava tekstiviestitse sähköntoimituksen keskeytyksen uhasta, kun kulutuskiintiöstä on käytetty 90 prosenttia. Ennakkoilmoituksen tarkoituksena olisi antaa loppukäyttäjälle mahdollisuus mukauttaa kulutustaan ennen keskeytysten aloittamista. Ilmoitus annettaisiin riittävän lähellä keskeytysten soveltamista, jotta se heijastaisi todellista tarvetta kulutuksen mukauttamiselle. Ilmoituksia annettaisiin todennäköisesti runsaasti ja ne olisi loppukäyttäjän aseman turvaamiseksi saatettava nopeasti loppukäyttäjän tietoon. Tavanomainen tiedoksianto ei olisi riittävän oikea-aikainen, minkä vuoksi tieto voitaisiin antaa hätätiedotteiden tapaan tekstiviestitse. Kyseiset toimivaltuuden soveltamisen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät olisivat luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisia hallintotehtäviä.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin, että Energiavirasto valvoo verkonhaltijalle tässä pykälässä säädettyjen keskeytysten toimeenpanoa.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin, että tämän pykälän nojalla toteutettuun sähköntoimituksen keskeytykseen ei sovelleta sähkömarkkinalain säännöksiä vakiokorvauksesta verkkopalvelun keskeytymisen vuoksi.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin, että verkonhaltijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

130 §. *Kaukolämmön käytön rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin kaukolämpöön kohdistuvista rajoituksista ja kielloista kaukolämmön riittävyyden turvaamiseksi väestön toimeentulon, sotilaallisen puolustusvalmiuden tai muiden yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tarkoitusten turvaamiseksi. Pykälä korvaisi voimassa olevan lain 40 §:n sääntelyn. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Kaukolämmön yleiset sopimusehdot on rakennettu kaukolämpösopimuksen osapuolten välisiä intressejä silmällä pitäen ja niillä voidaan puuttua esimerkiksi kaukolämmön jakamiseen eri loppukäyttäjille yleisesti silloin, kun kaukolämmön toimitus rajoittuu. Ne eivät mahdollista kaukolämmön kulutuksen rajoituksia yleiseen etuun liittyvistä syistä, kuten polttoaineiden kulutuksen rajoittamiseksi. Lisäksi yleiset sopimusehdot jättäisivät kaukolämmön riittävyyden turvaamisen kriittisimpiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin lämmönmyyjän laajaan harkintavaltaan.

Kaukolämpöjärjestelmän säännöstelyn tarpeet ilmenevät lähinnä poikkeusolojen olosuhteissa. Toimivaltuuksilla puututtaisiin lämmön jakamiseen laajamittaisesti ja kaukolämpöjärjestelmän tilanteesta riippuen tarvittaessa voimakkaasti. Kaukolämpö on usealle loppukäyttäjälle kriittinen perushyödyke, sillä sitä käytetään muun ohella rakennusten lämmitykseen. Toimivaltuuden käytölle ei ole tarpeita normaalioloissa, sillä normaalioloissa järjestelmät toimivat ja niille on olemassa myös varajärjestelmiä. Jos puutteita normaalioloissa syntyy, ne ovat lyhytaikaisia ja usein hoidettavissa järjestelmään varastoituneen lämpöenergian avulla.

Kulutuksen rajoituksilla voitaisiin turvata kaukolämmön saanti edellä mainituilla toimijoille sekä kaukolämpöverkon asiakkaiden yhdenvertaista mahdollisuutta saavuttaa sama sisälämpötila riippumatta tämän sijainnista kaukolämpöverkossa tilanteissa, joissa kaukolämmön tuotanto ei riitä kattamaan normaalia kulutusta. Samalla kulutuksen vähentäminen turvaisi puolestaan

järjestelmän toimivuuden kannalta välttämätöntä tuotannon ja kulutuksen tasapainovaatimusta. Sisälämpötilan tasosta säätäminen olisi kaukolämpöjärjestelmän tekniset erityispiirteet huomioiden soveltuvin tapa energiankulutuksen vähentämiseen.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin rajoittaa kaukolämmön kulutusta rakennusten lämmitystä varten taikka kieltää kaukolämmön käyttö muiden kuin rakennusten lämmitykseen tai rakennusten käyttöveden lämmittämiseen.

Rajoitukset olisi suhteutettava kaukolämpöjärjestelmän tuotantokykyyn ja sääolosuhteisiin. Rajoituksilla ei esimerkiksi saisi vaarantaa väestön toimeentuloa tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä toimintoja tai aiheuttaa muuta vakavaa vahinkoa eli saattaa olosuhteita sellaisiksi, että niistä aiheutuu terveys- tai muuta vakavaa haittaa väestölle, yhteiskunnan välttämättömien toimintojen toimivuudelle, kiinteistökannalle tai kaukolämpöverkon toimivuudelle, ellei kaukolämmön tuotantokyvyn tekniset rajoitteet tai yhteiskunnan kriittisemmät tarpeet sitä välttämättä edellytä. Haittavaikutusten arvioinnissa olisi otettava huomioon esimerkiksi ihmisten mahdollisuudet oleskella kodeissaan, työnteon mahdollisuudet sekä mahdolliset muut haittavaikutukset esimerkiksi kiinteistötekniikalle tai kriittisten toimijoiden muulle välineistölle tai niiden toimintaan, kuten hoitolaitosten kykyyn huolehtia suojan tarpeessa olevista asiakkaista. Kiellot koskien kaukolämmön käyttöä muiden kuin rakennusten lämmitykseen voisivat koskea esimerkiksi ajoluiskojen, katujen tai urheilukenttien sulana pitoa silloin, kun kaukolämmön käyttö on teknisesti erotettavissa rakennusten lämmityksestä siten, että kielto ei samalla tarkoittaisi kaukolämmön käytön estymistä rakennusten lämmitykseen.

Rajoituksissa kaukolämmön käyttö olisi jatkuvasti mahdollista, mutta kulutusta vähennettäisiin, kun taas käyttöveden lämmityskiellossa kyse olisi toistaiseksi voimassa olevasta tai tietyn asetuksessa määritellyn toistuvan ajanjakson välein toistuvasta täyskiellosta, esimerkiksi joka viikko maanantain ja perjantain välisen ajan.

Kaukolämmön käytön kieltoa lämpimän käyttöveden lämmitykseen voitaisiin käyttää vaihtoehtoisena kaukolämmön kulutusta rajoittavana toimenpiteenä, koska käyttöveden lämmityksellä on olennainen vaikutus kaukolämmön kulutukseen. Kaukolämmön käyttö lämpimän käyttöveden lämmitykseen aiheuttaa suuria ja lyhytaikaisia tehopiikkejä kulutuksessa aamuin ja iltaaikaan, minkä kattamiseksi energiaa voidaan usein joutua tuottamaan esimerkiksi öljy- ja kaasupohjaisilla polttoaineilla, jotka ovat tyypillisesti poikkeusoloissa kriittisiä. Tehopiikit saattavat myös aiheuttaa kapasiteettipulassa ongelmia verkon vakaudelle. Käyttöveden lämmityskieltojen ja sallittujen lämmitysaikojen olisi oltava kerrallaan riittävän pitkäkestoisia, jotta vesi ehtii jäähtyä tai lämmetä riittävästi legionellabakteerin riskin välttämiseksi, ottaen huomioon bakteerin heikot selviytymismahdollisuudet kylmässä vedessä ja toisaalta sen menehtyminen yli 55-asteisessa vedessä. Riittävän pitkillä jaksoilla turvattaisiin myös säännöstelyn käytännön toimeenpano ehkäisemällä toimeenpanon kuormittavuutta, koska rajoitukset on pääsääntöisesti tehtävä manuaalisesti kussakin kiinteistössä.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin tarkemmin edellä 1 momentin rajoitusten ja kieltojen piiriin kuuluvista tai niiden ulkopuolelle jätettävistä käyttötarkoituksista taikka käyttöveden lämmityskiellon toimeenpanosta alueellisesti kiertävinä kieltoina taikka sisälämpötilan sallitusta enimmäistasosta.

Soveltamisalaa voitaisiin rajata esimerkiksi niin, ettei rajoituksia tai kieltoja sovellettaisi säännöstelyn tarkoituksen mukaisesti tiettyihin kriittisimpiin yhteiskunnallisiin tai erityisen suojan tarpeessa olevien henkilöiden tarpeisiin, kuten sairaaloihin tai muiden hoidon tarpeessa olevien tiloihin. Ensi sijassa rajoituksia tulisi myös kohdentaa muihin kuin asuinrakennuksiin. Toisaalta soveltamisala voitaisiin rajata esimerkiksi siten, että rajoituksia tai kieltoja sovellettaisiin ensi vaiheessa sellaisissa käyttökohteissa ja kiinteistöissä, joissa on kyky käyttää vaihtoehtoisia lämmitystapoja tai joita voitaisiin pitää virkistyskäyttöön tarkoitettuina.

Käyttöveden lämmityskiellon toimeenpanossa alueellisesti kiertävinä kieltoina voitaisiin madaltaa kaukolämmön kulutusta niin, että kielto koskisi kerrallaan vain osaa kaukolämpöverkon asiakkaista, mikä turvaisi lämpimän käyttöveden ajoittaisen saatavuuden kiinteistöissä. Asetuksessa voitaisiin siten esimerkiksi säätää, että käyttöveden lämmityskielto koskee parillisia osoitenumeroita tietyn jakson ja parittomia osoitenumeroita toisen jakson ajan. Kielto olisi annettava niin, että kukin asiakas pystyy tunnistamaan kuulumisensa tiettyyn kohderyhmään, ottaen huomioon pykälässä tarkoitettu pääsääntöinen toimeenpano asiakkaan toimenpitein.

Asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin myös säännöstelytoimenpiteiden alueellisesta soveltamisesta. Käytännössä kyse olisi säännöstelyn toteuttamisesta vain tietyillä alueilla tai erilaisten säännöstelytoimenpiteiden kohdistamisesta eri alueille koska Suomessa on noin 200 erillistä ja toisiinsa nähden erilaista kaukolämpöverkkoa. Tästä syystä tulisi huomioida rajoitusten ja kieltojen vaikutukset ja tarpeet kuhunkin erilliseen verkkoon tilannekohtaisten paikallisten tai alueellisten tekijöiden, kuten kunkin verkon tuotantokyvyn perusteella. Säännöstelyä voitaisiin ottaa käyttöön tilanteen vaatiessa esimerkiksi vain tietyn kunnan tai maakunnan alueella, tai säätää tilanteen vaatiessa tietyllä alueella sovellettavaksi tiukempia rajoituksia kuin toisella alueella säädettäisiin sovellettavaksi.

Pykälän *3 momentin* mukaan kaukolämmön asiakas olisi velvollinen toteuttamaan 1–2 momentissa tarkoitettujen rajoitusten ja kieltojen vaatimat säädöt. Asiakkaalla tarkoitettaisiin kaukolämmön myyjän kanssa sopimussuhteessa olevaa ostajaa, kuten taloyhtiötä, liikekiinteistöä tai kuntaa. Käytännössä asiakkaan olisi tehtävä lämmönsiirtimien ohjaukseen, säätölaitteisiin tai kiinteistön lämmönkäyttöön muutoin liittyvät säännöstelyn edellyttämät muutokset. Toimenpiteillä ei kuitenkaan voi täsmällisesti määrittää tiettyä energiakulutustasoa, vaan kulutetun energian määrään vaikuttaa lopulta myös esimerkiksi ulkolämpötila, lämpimän käyttöveden käyttömäärä ja kiinteistössä toteutetut säädöt ilmanvaihtoon. Kulutuksen rajoitukset vaatisivat siksi mahdollisesti useampia säätökertoja asiakaskohtaisiin laitteistoihin. Valvonta kohdistettaisiin käytännössä esimerkiksi asiakkaan LVI-suunnitelmiin ja paluuveden lämpötilaan. Tilanteessa, jossa asiakkaan kaukolämpösopimus palvelisi useampaa käyttäjää, kuten huoneistoa, lämmönjakokeskuksen säädöillä ei ole kuitenkaan mahdollista varmistaa samaa lämpötilaa eri käyttäjille. Kiinteistön sisäisessä verkossa tapahtuva energian tasapuolinen jakautuminen eri käyttäjille jäisi paikallisesti ratkaistavaksi, sillä valvonnan ulottaminen huoneistoihin johtaisi monimutkaisiin oikeudellisiin, hallinnollisiin ja käytännön haasteisiin. Lämmönjakokeskuksessa toteutettavilla toimenpiteillä voidaan kuitenkin vaikuttaa huoneistojen ja muiden tilojen keskimääräiseen sisälämpötilaan. Tarvittaessa kiinteistön olisi huolehdittava normaaliolojen mukaisin valtuuksin tarvittavasta kiinteistön lämmitysverkoston tasapainotuksesta. Asiakkaan velvollisuus toteuttaa säädöt edellyttäisi, että asiakas hankkii tarvittaessa neuvoja, ohjeistusta tai ulkopuolista apua tarvittavien säätöjen tekemiseksi. Momentissa säädettäisiin myös, että jos asiakas ei toteuta riittäviä toimenpiteitä, kunta voi määrätä lämmön myyjän toteuttamaan ne. Asiakkaan velvoitteen laiminlyönti olisi erikseen rangaistava, ja lämmön myyjän toimenpiteellä turvattaisiin viime kädessä rajoitusten täytäntöönpano.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Energiavirasto valvoo lämmön myyjiin kohdistuvien 3 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Kunnat valvoisivat kulutukseen kohdistuvien 1–3 momentissa tarkoitettujen säännöstelytoimenpiteiden noudattamista.

131 §. *Vesihuollon turvaaminen.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi toimivaltuus vesihuollon turvaamisesta. Sääntely vastaisi osin voimassa olevan lain 44 §:ää. Voimassa olevasta laista poiketen toimivaltuudessa ei kuitenkaan säädettäisi enää vain velvoitteesta veden toimittamiseen ja luovuttamiseen ja siihen liittyvien lupaehtojen muuttamisesta vaan myös muista sellaisista toimenpiteistä, jotka voivat väestön riittävän vedensaannin varmistamiseksi olla välttämättömiä. Tällaisia toimia voisivat olla esimerkiksi velvoite luovuttaa vesihuoltolaitosten kesken toiminnan kannalta välttämättömiä hyödykkeitä, elinkeinonharjoittajalle asetettu velvoite kohdentaa tuotantoa vedensaannin varmistamiseksi sekä vesihuoltolaitokselle asetetusta velvoitteesta toimit-

taa vesikäymälän huuhteluun soveltuvaa vettä. Sääntelyä lisäksi täsmennettäisiin olemassa olevien toimivaltuuksien osalta. Edellä mainittuja toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain, jos kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi tai muutoin yleiseltä kannalta merkittävän vesihuoltolaitoksen toiminnan turvaamiseksi olisi välttämätöntä. Toimivaltuus olisi käytettävissä kaikissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden käyttöönotosta ei suoraan seuraisi velvoitteita vaan velvoite johtuisi maa- ja metsätalousministeriön tekemästä hallintopäätöksestä.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin kohtien avulla maa- ja metsätalousministeriölle toimivaltuus asettaa elinkeinonharjoittajille velvoitteita, jos kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi tai muutoin yleiseltä kannalta merkittävän vesihuoltolaitoksen toiminnan turvaamiseksi olisi välttämätöntä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin *1 kohdassa* säädettäisiin pääosin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti toimivallasta velvoittaa vesihuoltolaitoksen toimittamaan tai luovuttamaan vettä oman vedenjakelualueensa ulkopuolisen vedentarpeen tyydyttämiseksi. Voimassa olevassa laissa esiintyvä käsite toiminta-alue ehdotetaan muutettavan vedenjakelualueeksi, koska toiminta-alueet eivät pääsääntöisesti kata vesihuoltolaitosten verkostoaluetta kokonaisuudessaan. Vedenjakelualue on terveydensuojelulain mukainen käsite, jolla tarkoitetaan sellaista talousveden jakeluverkon yhtenäistä osaa, jossa talousveden laatu on jokseenkin tasainen ja jossa talousveden toimituksesta vastaa yksi talousvettä toimittava laitos, sekä veden käyttäjän omilla laitteilla otetun talousveden käyttäjinä olevia kotitalouksia, elintarvikehuoneistoja sekä julkisen tai kaupallisen toiminnan harjoittajia. Vesihuoltolaitoksen vedenjakelualueet kattavat suuremman joukon liittyjiä kuin toiminta-alue ja vedenjakelua operoidaan aina vedenjakelualueittain. Voimassa olevassa laissa on säädetty mahdollisuudesta muuttaa vesilaissa säädettyä vedenotto-oikeutta osoittavaa lupaa. Ehdotetussa toimivaltuudessa velvoite voitaisiin kuitenkin asettaa sen estämättä mitä vesilaissa (587/2011) säädetään veden ottamisesta, eli mukaan lukien vesilain nojalla annettavien lupien lupamääräyksistä huolimatta. Toimivaltuuden soveltaminen ei siten edellyttäisi lupamääräysten muuttamista.

Ahvenanmaalla on voimassa oma vesi- ja viemärilaitoksia koskeva maakuntalaki, Landskapslag (1979:29) om allmänna vatten- och avloppsverk. Ahvenanmaalla vesilaitokset ovat yksityisiä ja valmiuslain säännökset soveltuvat niihin. Poikkeusoloissa maa- ja metsätalousministeriöllä olisi toimivalta antaa vesihuoltolaitoksia velvoittavia päätöksiä. Nämä koskisivat myös Ahvenanmaalla toimivia vesihuoltolaitoksia. Lakiin lisättäisiin viittaussäännös maakuntalakin. Toimivalta poikkeusoloissa olisi maa- ja metsätalousministeriöllä, jolloin se voitaisiin siirtää maakunnan viranomaisille sopimusasetuksella.

Ehdotetun momentin *2 kohdassa* säädettäisiin kokonaan uudesta toimivaltuudesta. Kohdan mukaan ehdotetaan maa- ja metsätalousministeriö voisi velvoittaa vesihuoltolaitoksen tai talousvettä valmistavan tai jätevettä käsittelevän teollisuuslaitoksen luovuttamaan hallussa oleviaan vedenkäsittelyyn välttämättömiä kemikaaleja tai vedenkäsittelyyn välttämättömiä muita hyödykkeitä tai palveluja toiselle vesihuoltolaitokselle. Palveluissa voisi olla kyse esimerkiksi välttämättömistä vesihuoltolaitoksen asiantuntijapalveluista. Luovuttamisen edellytyksenä olisi välttämättömyys kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi tai muutoin yleiseltä kannalta merkittävän vesihuoltolaitoksen toiminnan turvaamiseksi. Hyödykkeiden tai palvelujen luovutus ei myöskään saisi vaarantaa luovuttavan toimijan omien välttämättömien toimintojen turvaamista. Toimivaltuuden soveltaminen voisi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, jos kemikaaleja, komponentteja tai prosessimateriaaleja ei saada Suomeen riittävästi.

Momentin *3 kohdassa* säädettäisiin toimivallasta velvoittaa vesihuoltolaitos toimittamaan verkostossa vettä, joka soveltuu vesikäymälän huuhteluun mutta joka ei täytä talousveden laatuvaatimuksia. Ehdotettu toimivaltuus olisi kokonaan uusi ja se voisi olla välttämätön tilanteessa, jossa talousveden valmistaminen ei onnistu ja näin ollen vedenjakelun jatkuvuus vaarantuisi.

Vedenjakelun keskeytyminen aiheuttaa suurissa kaupungeissa nopeasti sanitaatiojätteen keräilyn ja hallintaan liittyviä ongelmia, jotka voivat nopeasti aiheuttaa hygienia- ja terveysriskejä. Lisäksi vesijohtoverkostolle on suuri hygieniariski päästää verkosto paineettomaksi. Teknisen veden tai käsittelemättömän pintaveden jakelu talousvesiverkostossa edellyttäisi tehokasta tiedottamista sekä mahdollisesti indikaattorivärin käyttöä, jotta vettä ei käytetä talousvetenä.

Myös momentin *4 kohdassa* säädettäisiin kokonaan uudesta toimivaltuudesta. Kohdan mukaan maa- ja metsätalousministeriö voisi velvoittaa elintarviketeollisuuden yrityksen kohdentamaan tuotantoaan väestön välttämättömän talousveden saannin varmistamiseksi. Toimivaltuus mahdollistaisi sen, että esimerkiksi virvoitusjuomateollisuuden yrityksiä tai mehujuomien tai maitojen valmistajia voitaisiin velvoittaa pakkaamaan juomavettä kuluttajakäyttöön. Toimivaltuus voisi olla välttämätön esimerkiksi tilanteissa, joissa pakattu vesi loppuu muutoin markkinoilta. Pykälässä ei säädettäisi tuotteiden myyntiin tai jakeluun liittyvistä seikoista, jotka määräytyvät normaaliolojen lainsäädännön mukaisesti.

132 §. *Jätehuollon turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin toimivaltuudesta velvoittaa jätehuollon toimija suorittamaan ihmisten terveydelle aiheutuvan vakavan vaaran tai haitan estämiseksi välttämättömiä jätteen käsittelyä ja kuljettamista koskevia tehtäviä. Pykälä olisi uusi. Sääntelyn tarkoituksena on suojata ihmisten terveyttä poikkeusoloista johtuvien jätehuoltoon vaikuttavien vakavien häiriöiden aiheuttamilta haitoilta sekä varmistaa poikkeusoloissa mahdollisimman toimiva jätehuolto siten, ettei ympäristön pilaantumisesta tai yhdyskuntajätehuollon keskeytymisestä aiheutuisi ihmisten terveydelle vakavaa vaaraa.

Toimivaltuus voitaisiin ehdotuksen mukaisesti ottaa käyttöön vain, jos se olisi elinympäristön vakavien terveyshaittojen torjumisen vuoksi on välttämätöntä ja vain 11 §:n 1 momentin 1,3 ja 4 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Lupa- ja valvontavirasto voisi tällöin velvoittaa päätöksellään jätteen ammattimaisen käsittelijän, kuljettajan tai kunnan jätehuollon palvelutehtävästä vastaavan toimijan suorittamaan ihmisten terveydelle aiheutuvan vakavan vaaran tai haitan estämiseksi välttämättömiä jätteen käsittelyä ja kuljettamista koskevia tehtäviä. Toimivaltuuden käyttöönotosta ei siten suoraan seuraisi velvoitteita jätehuollon toimijoille, vaan velvoite seuraisi lupa- ja valvontaviraston päätöksestä. Toimivaltuuden nojalla yksityisiä ja kunnallisia toimijoita voitaisiin velvoittaa hoitamaan vain sellaisia tehtäviä, jotka ovat ihmisten vakavien terveyshaittojen suojelemiseksi välttämättömiä Terveyshaitta voidaan katsoa olevan käsillä konkreettisen haitan lisäksi myös silloin kun on olemassa vaara tai riski terveyshaitan ilmenemisestä.

Lupa- ja valvonta virasto voisi velvoittaa jätteen ammattimaista käsittelijää, kuten kaatopaikkaa tai jätteenkäsittelylaitosta ottamaan vastaan tai kuljettajaa kuljettamaan esimerkiksi terveydenhuollon erityisjätettä, eläintautiepidemiassa syntynyttä eläinperäistä jätettä tai rakennusten palamisesta tai muusta tuhoutumisesta syntynyttä raivausjätettä, jos jätteiden käsittelyä ja kuljetusta ei muuten voitaisi järjestää terveysturvallisesti. Lupa- ja valvontavirasto voisi velvoittaa kunnan jätehuollon palvelutehtävästä vastaavan toimijan järjestämään kunnan järjestämän kuljetuksen alueilla kotitalouksien, vapaa-ajan asuntojen ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätteiden kuljettamisen ja käsittelyn esimerkiksi silloin, kun jätteenkäsittelykapasiteettia ei voida vakavien häiriöiden takia käyttää ja yhdyskuntajätteitä ei terveysturvallisuuden vuoksi voida jättää kuljettamatta ja käsittelemättä. Velvoite tulisi aina suhteuttaa toimijan tosiasiallisesti käytössä olevaan kapasiteettiin.

Jätteen ammattimaisella kuljettajalla tarkoitettaisiin toimijaa, joka on rekisteröity jätelain (646/2011) 11 luvussa tarkoitettuun jätehuoltorekisteriin ja jätteen ammattimaisella käsittelijällä käsittelylaitosta, jolla on ympäristölupa jätteenkäsittelyyn. Kunnan jätehuollon palvelutehtävistä vastaavalla toimijalla tarkoitettaisiin kunnallista jätelaitosta, joka vastaisi kunnan operatiivisten jätehuoltotehtävien hoitamisesta.

Pykälän *2 momentin* mukaan velvoite voitaisiin asettaa sen estämättä mitä kunnallisten jätehuoltomääräyksissä tai ympäristönsuojelulain (527/2014) sekä jätelain (646/2011) nojalla annettujen lupien lupamääräyksissä on määrätty. Ympäristönsuojelulaki edellyttää lupaa jätteen ammattimaiseen ja laitosmaiseen käsittelyyn (ympäristönsuojelulain 27 § ja lain liite 1 ja 2). Edellä mainittu kansallinen lainsäädäntö perustuu osin EU-lainsäädäntöön. Toimivaltuuden käyttöönotossa ja sen soveltamisessa tulee siten arvioida myös EU-oikeuden asettamat edellytykset edellä mainitusta sääntelystä poikkeamiselle. Poikkeusoloissa saattaisi olla tarpeellista esimerkiksi poiketa ympäristöluvan mukaisista päästöraja-arvoista, jätteenkäsittelymääristä tai vastaanotettavista jätelajeista.

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

Lukuun ehdotetaan otettavan toimivaltuudet, joiden tarkoituksena on turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintä- ja postipalvelut sekä kansalaisten ja yritysten välttämättömiin tarpeisiin mutta tarvittaessa myös viranomaiskohtaisesti. Teleyritysten tarjoamat palvelut ovat yhteiskunnassa käytössä kaikkialla ja muodostavat käytännössä pohjan yhteiskunnan keskeisten toimintojen eli palveluiden sekä viranomaistoiminnan järjestämiselle. Myös postitoiminnalla voidaan katsoa olevan merkittävä asema yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Palveluiden laajamittaiset häiriöt vaikuttaisivat siten kaikkialla yhteiskunnassa. Vain julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamiseksi välttämättömistä toimivaltuuksista säädettäisiin ehdotetussa 6 luvussa (hallinnon järjestäminen).

Suomessa on hyvin kehittynyt sähköisen viestinnän palveluita koskeva lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on ylläpitää viestintäinfrastruktuuria ja palveluiden jatkuvuutta kaikissa olosuhteissa. Teleyrityksillä on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 281 ja 282 §:n nojalla velvollisuus varautua ja suunnitella toimintaansa myös sellaisten tilanteiden varalta, joissa valmiuslain mukaiset toimivaltuudet olisivat käytössä. Viranomaisella ei ole normaaliolojen lainsäädännössä oikeutta kuitenkaan määrätä teleyrityksen tavasta järjestää omat verkko- ja viestintäpalveluyhteytensä, vaan teleyritys järjestää toimintansa (mm. rakentaa viestintäverkkojaan) markkinaehtoisesti.

Normaaliolojen lainsäädäntö mahdollistaa erinäisten rajattujen velvoitteiden asettamista teleyrityksille. Valmiuslakiin ehdotetuilla toimivaltuuksilla voitaisiin mahdollistaa laajempia ja pidempiaikaisia toimenpiteitä, joilla voitaisiin puuttua syvemmälle omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden piiriin kuuluvaan toimintaan hyvin nopeastikin. Toimivaltuuksia voidaan pitää välttämättöminä viestintäinfrastruktuurin toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvien uhkien tai vahinkojen vuoksi erityisesti poikkeusoloissa, jotka suoraan vaikuttavat kykyyn ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäverkkoja- ja palveluja. Postitoimintaan kohdistuvilla toimivaltuuksilla pystyttäisiin varmistamaan myös viime sijassa kansalaisten ja elinkeinotoiminnan tiedonsaantimahdollisuudet.

Ehdotetuissa toimivaltuuksissa olisi kyse esimerkiksi elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta tuottaa palveluja, rakentaa uutta infrastruktuuria, luovuttaa muille elinkeinonharjoittajille käyttöoikeus omaisuuteensa tai muutoin muuttaa toimintaansa viranomaisten osoittamin tavoin poikkeusoloissa. Toimivaltuuksilla voitaisiin tarvittaessa myös esimerkiksi priorisoida taajuuksien käyttöä tai viestintäpalveluita laajemmin välttämättömään toimintaan tai estää haittaohjelmien leviäminen. Koska toimivaltuuksilla olisi mahdollista puuttua merkittävilläkin tavoilla elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauteen, tulisi toimivaltuuksia sovellettaessa erityisesti huomioida toimenpiteiden oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys poikkeusolojen hallinnassa. Luvun säännösten soveltaminen olisi siten aina viimesijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin sopimusjärjestelyihin elinkeinonharjoittajien kanssa. Luvun 133 §:ää koskevat toimivaltuudet olisivat toimivaltuuksista pisimmälle meneviä ja siten viimesijaisia.

Toimivaltuuksia voitaisiin kohdistaa viestintä- ja postipalveluja tuottaviin elinkeinonharjoittajiin ja vastaavia palveluja tuottaviin muihin elinkeinonharjoittajiin. Teleyrityksiä koskevat velvoitteet koskisivat pääasiassa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, vaikka joiltain osin tarve voi olla asettaa velvoitteita myös pienemmille toimijoille, jos niiden ylläpidettävänä on keskeistä tai kriittistä infrastruktuuria. Luvun säännösten soveltaminen perustuisi Liikenne- ja viestintäviraston tekemiin muutoksenhakukelpoisiin hallintopäätöksiin. Mahdollinen muutoksenhaku ei kuitenkaan estäisi päätösten välitöntä täytäntöönpanoa. Toimenpiteiden johdosta suoritettavista korvauksista säädettäisiin erikseen lain 23 luvussa.

133 §. *Teleyrityksen velvollisuus tuottaa viestintäpalveluita ja rakentaa viestintäverkkoja.* Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle toimivalta velvoittaa teleyritys tuottamaan viestintäpalveluita tai rakentamaan viestintäverkkoja. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 60 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa. Sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain jos yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita ei muutoin voitaisi turvata. Sääntelyn tarkoituksena on siten viimekädessä turvata yhteiskunnan tärkeimpien palveluiden jatkuvuus huolehtimalla tärkeimpien viestintäyhteyksien toimivuudesta myös poikkeusoloissa.

Toimivaltuuden käyttöönotosta ei suoraan seuraisi velvoitteita teleyrityksille vaan velvoite seuraisi liikenne- ja viestintäviraston valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Velvoitetta ei voitaisi asettaa, jos teleyrityksellä ei olisi velvoitteen toteuttamiseen esimerkiksi tarvittavaa henkilöstöä taikka velvoitetta ei olisi teknisesti mahdollista noudattaa. Pykälässä käytetyllä teleyrityksen, verkkopalvelun, viestintäpalvelun ja viestintäverkkojen käsitteillä tarkoitettaisiin samaa kuin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa.

Ehdotetun *1 momentin 1 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa teleyrityksen päätöksellään tuottamaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä verkko- ja viestintäpalveluita. Palvelujen tuottaminen käsittäisi myös verkkojen kunnossa pitämisen. Palveluiden tuottamisvelvoite voisi tarkoittaa myös velvoitetta jatkaa tai ylläpitää jo olemassa olevaa palveluntarjontaa. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa esimerkiksi silloin, jos teleyritys ei kykenisi poikkeusoloissa tarjoamaan enää asiakkaanaan olevien viranomaisten tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien yritysten tarvitsemia palveluita tai yhteyksiä. Toimivaltuuden nojalla voitaisiin velvoittaa toinen teleyritys toimimaan palveluntarjoajana alkuperäisen palveluntarjoajan sijasta. Kyse voisi olla myös tilanteesta, jossa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa ei voitaisi turvata ilman palveluiden tuottamista muillekin kuin teleyrityksen omille asiakkaille taikka palveluiden tuottamista muutoin tavalla, jota teleyritys ei normaalisti tarjoa.

Momentin *2 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi myös velvoittaa teleyrityksen päätöksellään rakentamaan viestintäverkkoja yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi. Velvoitteen asettaminen voisi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin kun viestintäverkkoa koskeva infrastruktuuri on vakavasti vaurioitunut. Säännöksessä tarkoitetulla viestintäverkoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi sellaista infrastruktuuria, jota ilman esimerkiksi keskeistä viranomaistoimintaa ei voitaisi ylläpitää tai jotka muutoin ovat välttämättömiä esimerkiksi kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksien turvaamiseksi. Velvoite voisi esimerkiksi koskea uusien runkoyhteyksien, ydinverkon taikka uusien laitetilojen rakentamista, uusien tukiasemien asentamista, olemassa olevien tukiasemien suuntaamista uudelleen, käytössä olevien taajuuksien allokointia uudella tavalla, yhteyksien kohdentamista tiettyjen asiakkaiden viestinnän turvaamiseksi taikka liikenteen reitittämistä uudelleen.

Pykälän 1 momenttiin ehdotettu *3 kohta* vastaisi osin nykyisen valmiuslain 60 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Päätöksen käyttöoikeuksien luovuttamisesta tekisi poikkeusoloissa Liikenne- ja viestintävirasto. Se voisi päätöksellään velvoittaa teleyrityksen luovuttamaan toiselle teleyritykselle

tai muulle viranomaisen nimeämälle taholle käyttöoikeuden viestintäverkkoon tai viestintäpalvelun tuottamista tukevaan omaisuuteen tai tietojärjestelmään siltä osin kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Voimassa olevan valmiuslain 60 §:n 1 momentin 3 kohdasta poiketen kohdassa säädettäisiin lisäksi käyttöoikeuden luovutusvelvollisuudesta paitsi viranomaiselle ja teleyritykselle mutta myös muulle taholle. Ehdotus korvaisi tältä osin osittain myös valmiuslain 63 §:n.

Normaaliolojen lainsäädäntö sisältää rajattua toimivaltaa käyttöoikeuden luovuttamisesta toiselle teleyritykselle. Normaaliolojen lainsäädännön nojalla voidaan asettaa kuitenkin vain kohtuulliseksi katsottavia velvoitteita. Edellä mainittujen velvoitteiden asettaminen edellyttää teleyrityksen toteamista markkina-analyysin perusteella huomattavan markkinavoiman yritykseksi. Kyseinen prosessi on pitkä ja edellyttää perusteellisia selvityksiä. Velvoitteiden asettaminen on mahdollista vain loppukäyttäjien edun ja viestintämarkkinoiden kilpailun kehittymisen tavoitteiden tueksi. Ehdotetulla toimivaltuudella voitaisiin mahdollistaa laajempia ja pidempiaikaisia toimenpiteitä jos yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita ei muutoin voitaisi turvata. Toimivaltuudella voisi siten olla merkittäviäkin vaikutuksia elinkeinonharjoittajien omaisuudensuojaan.

Käyttöoikeus voisi kohdistua esimerkiksi rakennustekniseen infrastruktuuriin, viestintäverkkoon tai sen osiin taikka kapasiteettiin, viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun, tai muuhun näihin rinnastettavaan toimintoon tai palveluun, radiolähettimeen tai varavoimalaitteeseen taikka muuhun laitteistoon, ohjelmistoon tai tietojärjestelmään, joka mahdollistaa tai tukee viestintäverkon tai viestintäpalvelun tarjoamista.

Voimassa olevassa valmiuslaissa säädetään käyttöoikeuden luovuttamisesta sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 8 luvussa tarkoitettuun omaisuuteen. Tällaista viittausta voidaan pitää kuitenkin epätarkoituksenmukaisena, jonka vuoksi käyttöoikeuden piiriin kuuluva omaisuus ehdotetaan määriteltäväksi valmiuslaissa. Velvoite voitaisiin asettaa teleyrityksen markkina-asemasta riippumatta.

Velvoite voitaisiin asettaa esimerkiksi tilanteessa, jossa yhden teleyrityksen omistamia verkon osia tarvittaisiin toisen teleyrityksen verkon korjaamiseksi tai kun ensin mainittu teleyritys ei olisi enää toimintakykyinen esimerkiksi konkurssista tai muista seikoista johtuen, ja sen omaisuuserien käyttöoikeuden siirtäminen toiselle yritykselle olisi tilapäisesti tarpeen poikkeusolojen hallitsemiseksi. Luovutettuja omaisuuseriä voisi käyttää vain teleyritykselle asetetun velvoitteen toteuttamiseen. Käyttöoikeuden luovutus mahdollistaisi uuden verkon rakentamista tehokkaammin poikkeusolojen hallinnan kiireellisessä tilanteessa, minkä lisäksi se puuttuisi perusoikeuksiin vähemmän kuin kokonaan uuden verkon rakentamista koskeva velvoite. Poikkeusolojen päättyessä käyttöoikeus lakkaisi. Käyttöoikeus voitaisiin kohdan mukaan osoittaa myös muulle viranomaisen nimeämälle taholle, joka mahdollistaisi viestintäverkon käyttöoikeuden antamisen esimerkiksi Puolustusvoimille viranomaisena tai Erillisverkoille.

Jos välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi olisi riittävää kahden eri verkon yhteenliittäminen, voitaisiin tässä tarkoitetun käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden sijasta asettaa viestintäverkkojen yhteenliittämistä koskeva velvollisuus, josta säädettäisiin 135 §:ssä.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voitaisiin kohdistaa myös sellaiselle muulle yritykselle, joka omistaa viestintäverkon tai muulla perusteella pitää sitä hallussaan. Viestintäverkkoja omistavat myös muut yhteisöt kuin teleyritykset, sillä yritystä ei pidetä teleyrityksenä, ellei se tarjoa viestintäverkkoa käytettäväksi viestien siirtoon tai jakeluun muussa kuin sen omassa toiminnassaan. Kyse voisi olla esimerkiksi valokuiduista, kuten merikaapeleista, joita tarvittaisiin tuhoutuneiden verkon osien korvaamiseen poikkeusolojen hallitsemiseksi. Säännös vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 63 §:ää. Tällainen taho voisi olla esimerkiksi palvelinkeskustoimintaa harjoittava yritys, joka omistaa keskuksia palvelevat valo-

kuituyhteydet. Velvoite voitaisiin asettaa esimerkiksi teleyritykselle asetetun tai samalla asetettavan velvoitteen toteuttamiseksi, jos se olisi välttämätöntä poikkeusolojen hallinnan kannalta. Muiden kuin teleyritysten omaisuuteen puuttuminen olisi toissijaista toiselle teleyritykseen asetettavaan käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuteen nähden.

Käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritettaisiin korvaus teleyritykselle tai muulle yksityiselle taholle ehdotetun 157 §:n mukaisesti.

Ehdotetussa *3 momentissa* säädettäisiin toimivaltuuden soveltamisen kannalta välttämättömästä asetuksenantovaltuudesta, jolla täsmennettäisiin kulloisessakin tilanteessa se, mitä viestintäpalveluita voitaisiin pitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättöminä. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättöminä viestintäpalveluina voitaisiin esimerkiksi pitää sellaisia viestintäpalveluita, jotka ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kuten valtion ylimmän päätöksenteon, tiettyjen viranomaisten ja huoltovarmuuskriittisten yritysten toiminnan turvaamiseksi välttämättömiä. Edellä mainittujen toimintojen merkitys voi kuitenkin vaihdella kussakin poikkeusoloissa.

Itsehallintolain 27 §:n 40 kohdan mukaan teletoiminta kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Infrastruktuuri itsessään taas kuuluu maakunnan toimivaltaan. Maakunnassa toimii teleyritys Ålcom, joka on yritys. Liikenne- ja viestintäviraston päätös velvoittaa myös yrityksiä Ahvenanmaalla.

134 §. *Teleyrityksen velvollisuus asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle.* Pykälässä säädettäisiin toimivaltuudesta velvoittaa teleyritys asettamaan tietyt viestintäpalveluiden käyttäjät tai tietty viestintä etusijalle poikkeusoloissa. Pykälä olisi uusi ja se korvaisi osin voimassa olevan lain 60 §:n 2 momentin. Sääntelyn tarkoituksena on viimesijassa turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen eli elintärkeiden palveluiden sekä keskeisen viranomaistoiminnan ylläpitäminen ja jatkuvuus myös poikkeusoloissa. Sääntelyllä voitaisiin siten turvata esimerkiksi puolustusvoimien tai turvallisuusviranomaisten toiminnan kannalta välttämättömät viestintäpalvelut tai valtionhallinnon päätöksenteon kannalta keskeiset viestintäpalvelut. Toisaalta toimivaltuudella voitaisiin turvata myös väestön kannalta välttämättömimmät viestintäpalvelut, kuten hätäpuhelut. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain jos yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita ei muutoin voitaisi turvata.

Normaaliolojen lainsäädännöllä säädetään viranomaisviestintään liittyvän niin sanotun VIRVE 2-palvelun etuoikeudesta (SVPL 250 b §). Kyseessä on tällä hetkellä käytössä oleva tekninen ominaisuus, joka takaa tiettyjen käyttäjien viestinnälle etusijan matkaviestinverkon hetkellisissä ruuhkatilanteissa. Valmiuslakiin ehdotettu toimivaltuus velvoittaisi teleyrityksen priorisoimaan tietyt käyttäjät tai tilaajat toiminnassaan laajemminkin kuin yksinomaan teknisesti, eli muutoinkin kuin viestintäverkkoon kohdistuvin toimenpitein. Lisäksi viranomaisviestinnän priorisointitarve olisi valmiuslaissa pitkäkestoisempaa, koska se tulisi käytettäväksi tilanteessa, jossa viestintäverkon normaalikapasiteetti ei enää olisi käytettävissä normaalilla vaihteluvälillään, vaan olisi merkittävästi tai pysyvästi alentunut. Se voisi myös kohdistua laajempaan joukkoon kuin normaaliolojen lainsäädännössä tarkoitettu etusija ja toimivaltuudella olisi siten merkittävä vaikutus myös elinkeinovapauden toteutumiseen.

Toimivaltuuden soveltaminen merkitsisi poikkeusta EU:n verkkoneutraliteettiasetuksessa tarkoitetusta verkkoneutraliteettiperiaatteesta. Verkkoneutraliteettiperiaatteen mukaisesti teleyrityksen on lähtökohtaisesti kohdeltava kaikkea internetliikennettä yhdenvertaisesti, syrjimättömästi, rajoituksitta ja häiriöittä riippumatta internetliikenteen lähettäjästä, vastaanottajasta tai sisällöstä taikka riippumatta internetliikenteessä käytetyistä sovelluksista, palveluista tai päätelaitteesta. Teleyritys ei siten saa esimerkiksi rajoittaa liikennettä tiettyihin internetosoitteisiin tai kohdistaa rajoituksia tietyntyyppiseen liikenteeseen. Tasapuolisen liikenteenhallinnan pääsäännöstä voidaan kuitenkin asetuksen mukaan poiketa muun muassa, jos se on välttämätöntä

ja vain niin kauan kuin se on välttämätöntä lainsäädännön tai viranomaisen päätöksen noudattamiseksi. Teleyrityksillä on myös muita EU-lainsäädäntöön liittyviä velvoitteita, jotka liittyvät muun muassa liittymäasiakkaana olevan kuluttajan suojaamiseen (esim. teledirektiivi). Toimivaltuuden käyttöönotossa ja sen soveltamisessa tulee siten arvioida EU-oikeuden asettamat edellytykset edellä mainitusta sääntelystä poikkeamiselle.

Ehdotetun 1 momentin mukaan velvoite asetettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä. Velvoite voitaisiin kohdistaa siten kohdennetusti niihin teleyrityksiin, jotka tarjoavat kulloinkin välttämättömiksi katsottuja palveluita käyttäjille tai välittäisivät kyseisten palvelujen käyttämää liikennettä.

Etusijalle asettamisella viitattaisiin laajasti sellaisiin kaikkiin teknisesti tai muutoin teleyrityksen resurssien kannalta toteuttamiskelpoisiin toimenpiteisiin, joilla voidaan asettaa etusijalle tiettyjä palvelun käyttäjiä. Viestintäpalvelulla tarkoitettaisiin samaa kuin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa. Käyttäjällä tarkoitettaisiin sähköisen viestinnän palveluista annetusta laista poiketen ketä tahansa viestintäpalvelua hyödyntävää tahoa eikä pelkästään luonnollista henkilöä. Käyttäjien etusijalle asettaminen voisi tapahtua esimerkiksi suuntaamalla viestintäverkkojen korjauskapasiteetti etusijalle asetettujen yhteyksien pikaiseen korjaamiseen, lisäämällä näiden yhteyksien valvontaa ja monitorointia taikka asiakaspalvelun henkilökuntaa teleyrityksen muiden asiakkaiden asiakaspalvelun kustannuksella. Velvoitteet voisivat siis olla muitakin kuin teknisiä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi erilaisia henkilöstön työtehtävien järjestelyjä. Etusijalle asettaminen saattaisi käytännössä edellyttää myös erilaisia teknisiä toimenpiteitä, kuten muutoksia viestintäverkkoon. Tämä saattaisi tarkoittaa myös esimerkiksi tiettyjen liittymien tai joidenkin sovellusten liikenteen priorisointia. Teleyritys voisi todennäköisesti myös itse vaikuttaa tavoitteen toteuttamisessa tehokkaimpien teknisten keinojen valintaan.

Velvollisuus voitaisiin momentin mukaan asettaa vain, jos se olisi viestintäverkkojen kapasiteetin riittämättömyyden tai viestintäverkkojen toimintaan vakavasti vaikuttavan muun syyn vuoksi välttämätöntä. Pykälässä tarkoitetusta tilanteesta voisi olla kyse esimerkiksi silloin kun teleyrityksen viestintäinfrastruktuuria on vaurioitunut tai jos ulkomaan liikennettä jouduttaisiin merikaapeleiden vaurioiden vuoksi reitittämään tavalla, joka laskee käytettävissä olevaa kokonaiskapasiteettia merkittävästi. Kyse olisi siten esimerkiksi sellaisesta tilanteesta, jossa teleyritys ei pysty jatkamaan palveluntarjontaansa normaalisti eikä näin ollen pystyisi palvelemaan sen kaikkia asiakkaita ja heidän tarpeitaan samanaikaisesti. Tiettyjen käyttäjien etusijalle asettaminen voitaisiin mahdollistaa asettamalla myös tiettyjä palveluita etusijalle, kuten esimerkiksi kapasiteetin turvaaminen yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömälle dataliikenteelle erilaisten suoratoistopalvelujen sijasta. Etusija voitaisiin antaa myös joukkoviestintäverkossa esimerkiksi Yleisradion lähetyksille.

Ehdotetussa *2 momentissa* säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jolla säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä viestintäpalveluja tai viestintää voitaisiin pitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättöminä. Asetuksenantovaltuus olisi välttämätön, koska etusijalle asetettavat käyttäjät voisivat vaihdella poikkeusolojen luonteesta ja yhteiskunnan tarpeista johtuen. Teleyrityksen olisi priorisoitava palvelujen tuottaminen ensisijaisesti valtioneuvoston asetuksessa mainituille käyttäjille.

Myös Ahvenanmaan maakuntapäivät ja maakunnan hallitus ovat viranomaisia, joiden viestipalveluiden turvaaminen olisi otettava huomioon poikkeusoloissa.

135 §. *Teleyrityksen velvollisuus järjestää yhteytensä tietyllä tavoin*. Pykälässä säädettäisiin toimivallasta velvoittaa teleyritys järjestämään tai sopimaan verkko- ja viestintäpalveluyhteytensä tietyllä tavalla poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan lain 60 §:n 1 momentin 4, 5, 6 ja 8 kohtaa. Päätökset teleyrityksen kansainvälisten ja kansallisten yhteyksien toteuttamistavasta edellyttävät erityistä teknistä osaamista ja tietoa markkinoista, jonka vuoksi toimivalta ehdotetaan siirrettävän liikenne- ja viestintävirastolle ministeriön sijasta. Sääntelyn

tarkoituksena on viimesijassa varmistaa tietoliikenneyhteyksien toimivuus niissä tapauksissa, kun tietyt maantieteelliset yhteydet eivät poikkeusoloissa olisi käytettävissä tai niitä ei esimerkiksi turvallisuussyistä muutoin voitaisi käyttää. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1–3 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja vain yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi. Teleyritykselle asetettava velvoite seuraisi toimivaltuuden käyttöönoton jälkeen annettavasta Liikenne- ja viestintäviraston valituskelpoisesta hallintopäätöksestä.

Pykälän *1 kohdan* mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään velvoittaa teleyrityksen järjestämään kansainväliset verkko- ja viestintäpalveluyhteytensä yksilöidyllä tavalla. Kansainvälisillä verkko- ja viestintäpalveluyhteyksillä tarkoitettaisiin Suomen ulkomaanyhteyksiä, joilla kansallinen viestintäverkko liitetään osaksi kansainvälistä viestintäverkkoa. Kansainvälisillä yhteyksillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi merikaapeleita, maakaapeleita, satelliittiyhteyksiä taikka internetin yhdysliikennepisteitä. Pykälässä tarkoitetulla yhteyksien järjestämisellä voitaisiin viitata kansainvälisen verkkovierailun lisäksi myös kansalliseen verkkovierailuun. Kansallinen verkkovierailu tarkoittaa sitä, että teleyritys käyttää Suomessa toisen teleyrityksen verkkoa matkaviestinverkon palvelujen tarjoamiseen. Verkko- ja viestintäpalveluilla tarkoitettaisiin samaa kuin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa.

Pykälän *2 kohdan mukaan* Liikenne- ja viestintävirasto voisi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa teleyrityksen liittämään viestintäverkon yhteen toisen viestintäverkon kanssa. Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa yhteenliittämisellä tarkoitetaan eri viestintäverkkojen aineellista ja toiminnallista yhdistämistä sen varmistamiseksi, että käyttäjät pääsevät toisen teleyrityksen viestintäverkkoon ja viestintäpalveluihin. Viestintäverkkojen yhteenliittämisellä tarkoitettaisiin ehdotuksessa siten esimerkiksi kahden eri teleyrityksen matkaviestinverkkojen tai IP-verkkojen yhteenliittämistä niin, että verkot voivat vaihtaa tietoliikennettä keskenään.

Normaaliolojen lainsäädännössä yhteenliittämisestä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 9 luvussa. Verkkoyritys on velvollinen neuvottelemaan vilpittömästi toisen verkkoyrityksen kanssa yhteenliittämisestä. Yhteenliittämisvelvollisuuden asettaa Liikenne- ja viestintävirasto teleyrityksen markkina-aseman ja eräiden muiden laissa säädettyjen edellytysten perusteella. Normaaliolojen lainsäädännön nojalla asetettava yhteenliittämisvelvoite edellyttää pitkää prosessia ja perusteellisia selvityksiä eikä sovellu tavoitteiltaan poikkeusolojen hallintaan käytettäväksi. Velvoitteen asettaminen edellyttää teleyrityksen toteamista markkina-analyysin perusteella huomattavan markkinavoiman yritykseksi. Koska toimivaltuudella voitaisiin velvoittaa toimijoita yhteenliittämään viestintäverkkonsa, voitaisiin toimivaltuudella merkittävällä tavalla vaikuttaa kyseisten elinkeinonharjoittajien omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Toimivaltuuden mukaisella yhteenliittämisvelvollisuudella voitaisiin poikkeusoloissa turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien viestintäpalveluiden jatkuvuus. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi, jos internetliikenteen kapasiteetin riittävyyden tai varayhteyksien järjestämiseksi taikka palvelujen varmistamiseksi tietyssä alueellisessa verkossa olisi välttämätöntä velvoittaa eri teleyritykset liittämään valokuituverkkonsa yhteen

Pykälän *3 kohdan mukaan* Liikenne- ja viestintävirasto voisi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa teleyrityksen ylläpitämään järjestelmiä ja palveluita tietyistä paikoista. Velvoitteella on kiinteä yhteys teleyritysten sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa säädettyyn varautumisvelvollisuuteen. Lain 283 §:n mukaan teleyrityksen on huolehdittava siitä, että sen tarjoaman internetyhteyspalvelun, puhelinpalvelun, tekstiviestipalvelun ja lain 227 §:ssä tarkoitettujen ohjelmistojen siirtämisen kannalta kriittinen viestintäverkon järjestelmä sekä sen ohjaus, ylläpito ja hallinta voidaan valmiuslain 60 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista toimivaltuutta käytettäessä viipymättä palauttaa Suomeen ja että teleyrityksen tarjoamaa palvelua tai järjestelmää voidaan ylläpitää mainitun pykälän 1 momentin mukaisessa menettelyssä määritellystä paikasta. Velvollisuus ei koske merkitykseltään vähäisiä viestintäpalveluja. Edellä kuvatulla normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvällä toimivaltuudella ei voida kuitenkaan velvoittaa toimijaa

palauttamaan järjestelmää Suomeen. Velvoitteessa olisi kyse merkittävästä elinkeinovapauden rajoituksesta, jonka takia siitä säädettäisiin valmiuslaissa.

Kohdassa tarkoitettu ylläpito ei yksiselitteisesti sisälly verkko- ja viestintäpalveluyhteyksien järjestämistä koskevan toimivaltuuden piiriin, sillä kyse ei ole niinkään yhteyksien järjestämisestä vaan niiden paikkojen määrittämisestä, joista verkon aktiivilaitteita operoidaan. Koska verkkoja voidaan useimmiten hallita etäyhteyksien avulla, mahdollistaa teknologia verkon operointiin liittyvien toimintojen siirtämisen ulkomaille. Tällöin teleyritykset ovat kuitenkin riippuvaisia Suomen ulkopuolella olevista toiminnoista tietoliikenneyhteyksien toteuttamisessa ja kansainvälisten viestintäyhteyksien toimivuudesta. Käytännössä kyse voisi olla etenkin ulkomailta toteutettavan ylläpidon siirtämisestä Suomeen tilanteessa, jossa riippuvuuksia ulkomaille olisi vähennettävä tai ulkomaanyhteyksiä ei voitaisi turvata.

Momentin *4 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa teleyrityksen sopimaan kansainvälisestä verkkovierailusta viraston yksilöimällä tavalla. Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa teleyrityksen myös sallimaan esimerkiksi kansallinen verkkovierailu omassa verkossaan eli tarjoamaan palvelua myös toisen teleyrityksen asiakkaille, jos tämä olisi tarpeen yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palveluiden turvaamiseksi, jos toisen teleyrityksen oma verkko olisi vahingoittunut. Tarve voi koskea myös tilanteita, joissa 136 §:n nojalla tietyt taajuudet on jouduttu siirtämään esimerkiksi maanpuolustuksen tarpeisiin.

Teleyrityksillä on lukuisia EU-lainsäädäntöön liittyviä velvoitteita, jotka liittyvät muun muassa liittymäasiakkaana olevan käyttäjän ja kuluttajan informoimiseen ja teleyrityksen oikeuteen muuttaa sopimusta yksipuolisesti (SVPL 15 luku). Teleyrityksiä velvoittavat myös edellä mainittu verkkoneutraliteettisäännös sekä kansainvälistä verkkovierailua koskeva sääntely. Toimivaltuuden käyttöönotossa ja sen soveltamisessa tulee siten arvioida EU-oikeuden asettamat edellytykset edellä mainitusta sääntelystä poikkeamiselle.

136 §. *Radiotaajuuksia koskevat toimenpiteet.* Pykälässä säädettäisiin liikenne- ja viestintäministeriölle toimivalta määrätä liikenne- ja viestintävirasto tekemään tilapäisesti radiotaajuuksia koskevia toimenpiteitä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 61 §:ää. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1–2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden käyttötarkoituksia lisäksi täsmennettäisiin siten, että toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja Poliisin toiminnan turvaamiseksi. Pykälässä tarkoitetulla määräystoimivallalla tarkoitettaisiin liikenne- ja viestintäministeriön toimivaltaa oikeuttaa Liikenne- ja viestintävirasto käyttämään sille säännöksessä osoitettua toimivaltaa sekä velvoittaa se tekemään määräyksessä yksilöityjä päätöksiä radiotaajuuksiin liittyen. Toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi siten aina myös Liikenne- ja viestintäviraston antamaa valituskelpoista hallintopäätöstä.

Sääntelyn tarkoituksena olisi erityisesti varmistaa se, että viranomaiset pystyvät suoriutumaan tehtävistään myös poikkeusoloissa. Viranomaiset, kuten poliisi, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat käyttävät kaikki radiotaajuuksia hyväkseen omassa toiminnassaan ja ovat riippuvaisia niiden häiriöttömyydestä. Poikkeusoloissa voi tulla vastaan tilanne, jossa kaupallisessa käytössä olevia radiotaajuuksia ja niiden käyttöä on tarpeen rajoittaa tai uudelleen järjestellä taajuuksia, jotta voidaan varmistaa taajuuksien käytettävyys puolustus- ja turvallisuusviranomaisille.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voisi määrätä liikenne- ja viestintäviraston poikkeusoloissa tilapäisesti muuttamaan radioluvan ehtoja. Radioluvalla tarkoitettaisiin samaa kuin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa. Momentin *2 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voisi päätöksellään määrätä liikenne- ja viestintäviraston poikkeusoloissa tilapäisesti peruuttamaan radioluvan. Momentin *3 kohdan* mukaan määräys voisi koskea myös radiolupien myöntämisen keskeytystä. Momentin *4 kohdan* mukaan ministeriö voisi velvoittaa viraston myös kieltämään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa

tarkoitetun radiolähettimen tai radiojärjestelmän käytön taikka rajoittamaan niiden käyttöä muulla tavalla.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettu viranomaispäätös estäisi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 16 §:ssä tarkoitettua verkkotoimiluvan haltijaa käyttämästä verkkotoimilupaa sen ehtojen mukaisesti, taajuusmaksun maksuvelvollisuus peruuntuisi vastaavasti. Matkaviestinverkon toimiluvan haltija maksaa toimiluvanvaraisesta toiminnastaan maksua, jonka suuruus määritellään liikenne- ja viestintäministeriön taajuusmaksuasetuksessa (liikenne- ja viestintäministeriön asetus hallinnollisista taajuusmaksuista ja Liikenne- ja viestintäviraston taajuushallinnollisista suoritteista perittävistä muista maksuista, 1169/2023). Taajuusmaksun suuruus voi verkkotoimiluvasta riippuen olla kymmeniätuhansia euroja kuukaudessa. Jos viranomaisen päätös radiolupien peruuttamisesta ja taajuuksien siirtämisestä estää teleyrityksen toimiluvanmukaisen elinkeinotoiminnan harjoittamisen joko kokonaan tai osittain (vaikkapa tietyllä maantieteellisellä alueella), ei teleyrityksellä olisi maksuvelvollisuutta toiminnasta, jota se ei pystyisi tosiasiassa harjoittamaan. Maksuvelvollisuus peruuntuisi vastaavassa laajuudessa kuin valmiuslain nojalla tehty viranomaispäätös estää teleyritystä hyödyntämästä toimilupaansa elinkeinotoiminnassaan.

137 §. *Välttämättömien postipalveluiden turvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin toimenpiteistä, joilla voitaisiin turvata välttämättömät postipalvelut poikkeusoloissa. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 64 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohtaa. Sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin sekä laajennettaisiin jakeluvelvoitteen osalta. Samalla toimivaltuuteen kytkettyjen poikkeusoloperusteiden piiriä täsmennettäisiin siten, että toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1–2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuksien välttämätön soveltaminen kytkeytyy lähinnä edellä mainittujen kohtien mukaisten kriisien tarpeisiin. Toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain välttämättömien postipalvelujen turvaamiseksi. Toimivaltuudet voisivat olla tarpeen esimerkiksi viranomaisten lähettämien kirjeiden tai muiden viestien jakelun turvaamiseksi taikka muun yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömän palvelun turvaamiseksi, kuten esimerkiksi kriittisten varaosien toimittamiseksi postitse.

Postilain noudattamisen valvonta, postimarkkinoiden seuranta ja yleispalveluvelvoitteen asettaminen ovat kaikki liikenne- ja viestintäviraston tehtäviä. Voimassa olevasta laista poiketen toimivaltuuden mukaisista toimenpiteistä päättäminen on kuitenkin perusteltua tapahtua virastossa, jossa on paras asiantuntemus postimarkkinoiden ja markkinoilla toimivien yritysten tilanteesta.

Pykälän nojalla liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa velvoitteita postilaissa tarkoitetulle postiyritykselle tai muuta vastaavaa toimintaa harjoittavalle yritykselle. Postilaissa postiyrityksellä tarkoitetaan kirjelähetyksiä koskevaa postitoimintaa harjoittavaa yritystä. Postilain soveltamisala on huomattavasti suppeampi kuin yleisesti postimarkkinat ja kirjepostitoimintaa harjoittavien yritysten määrä on merkitykseltään vähäinen. Markkinoilla toimii kuitenkin myös lukuisia muita yrityksiä, joita postilaki ei koske, mutta jotka tarjoavat laajassa merkityksessä vastaavia palveluita kuin postilaissa säännellyt postiyritykset. Nämä yritykset tulisi niiden merkityksen vuoksi sisällyttää voimassa olevaa lakia vastaavasti toimivaltuuden soveltamisalaan. Vastaavaa toimintaa harjoittavalla yrityksellä voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi pakettitoimintaa harjoittavaa yritystä, jonka toiminta ei välttämättä olisi postilain soveltamisalan mukaista, mutta olisi luonteeltaan sitä vastaavaa. Tällaisella yrityksellä voisi esimerkiksi olla postiyrityksen kanssa samantyyppinen jakeluverkko, jonka välityksellä se tarjoaisi vastaavanlaisia postipalveluita asiakkailleen.

Pykälän 1 *kohdan* mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään velvoittaa pykälässä tarkoitetun yrityksen luovuttamaan postipalveluiden tuottamiseen soveltuvia toimitiloja tai kalustoa muun postiyrityksen tai vastaavaa toimintaa harjoittavan yrityksen käyttöön. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa toinen postiyritys ei ole enää toimintakykyinen ja sen kaluston

tai toimitilojen luovuttaminen toiselle yritykselle olisi tilapäisesti tarpeen poikkeusolojen hallitsemiseksi. Paperipostin määrän laskiessa ja jakelupäivien harventuessa myös jakeluun tarvittavan kaluston tai toimitilojen määrä saattaa vähentyä. Poikkeusoloissa nämä saattavat myös vahingoittua. Välttämätön tarve voisi siten liittyä siihen, että toisella yrityksellä on toimintaan tarvittavat tilat ja toisella edellytykset suorittaa palveluja.

Pykälän *2 kohdan* mukaan pykälässä tarkoitettu yritys voitaisiin velvoittaa suorittamaan toiselle postiyritykselle tai muuta vastaavaa toimintaa harjoittavalle yritykselle postipalveluiden saatavuuden turvaamiseksi päätöksessä yksilöidyn palvelun. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa toisen yrityksen postitoimintaan liittyviä asiantuntijapalveluita olisi välttämätöntä hyödyntää toisessa yrityksessä.

Pykälän *3 kohdan* mukaan liikenne- ja viestintävirasto voisi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa postilaissa tarkoitetun postiyrityksen tai vastaavaa postitoimintaa harjoittavan muun yrityksen ylläpitämään kirjeiden toimittamiseen liittyviä järjestelmiä ja palveluita tietystä paikasta. Säännös saattaisi olla tarpeen esimerkiksi sotatilanteessa, jossa jokin maantieteellinen alue on vihollisen hallussa tai muusta syystä poissa käytöstä. Käytännössä toimivaltuuden nojalla voitaisiin esimeriksi antaa postiyritykselle velvoite ylläpitää jakelua maankattavasti tai alueellisesti tilanteessa, jossa yrityksen toiminta on poikkeusolojen vuoksi keskeytynyt Koska viranomaiskirjeiden toimittamisesta, eli myös postilain 21 §:ssä säädetyn tiedoksiantomenettelyn toimittamisesta voi vastata vain postilaissa tarkoitettu postiyritys, ylläpitovelvoite viranomaiskirjeiden osalta voitaisiin asettaa vain postiyrityksille.

Pykälän *2 momentin* mukaan Liikenne- ja viestintäministeriö voisi 1 momentin tarkoituksessa velvoittaa postilaissa tarkoitetun postiyrityksen toimittamaan viranomaisen lähettämiä kirjeitä tai muita viestejä. Viranomaisen lähettämällä kirjeellä tai muulla viestillä tarkoitettaisiin valtion tai kunnan viranomaisen kansalaiselle lähettämää kirjettä tai muuta viestiä. Erityisen tärkeää poikkeusoloissa on esimerkiksi varmistaa kutsuntakirjeiden tai muiden maanpuolustukseen liittyvien viestien kulku. Koska velvoite voisi koskea postilain 21 pykälässä tarkoitettuja tiedoksiantomenettelyä koskevia kirjeitä, velvoite voitaisiin asettaa vain postilaissa tarkoitetulle postiyritykselle. Postilain 21 §:ssä säädetty tehtävä on julkinen hallintotehtävä. Velvoite voitaisiin antaa siten vain sellaiselle postiyritykselle, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Todennäköistä on, että liikenne- ja viestintäviraston asettama jakeluvelvoite kohdistuisi käytännössä vain johonkin tiettyyn asiaan liittyvään viranomaisviestintään tai jonkin tietyn viranomaisen lähettämään viestintään. Velvoitteella pyritään ensisijaisesti turvaamaan siten jokin tietty, poikkeusolojen hallintaan tai kansalaisten informoimiseen liittyvän asian tiedonkulku.

Velvoite voisi merkitä myös viranomaiskirjeiden jakelun priorisointia muun kirjepostin kustannuksella. Edellä kuvatun priorisoinnin käytännön toteuttaminen edellyttäisi sitä, että viranomaisten lähettämät kirjeet ja muut viestit ovat jollakin tapaa tunnistettavissa ja eroteltavissa muun postin joukosta. Tämä voi edellyttää erityisiä toimenpiteitä myös kirjeitä ja viestejä lähettävältä viranomaiselta. Digitaalisen infrastruktuurin häiriöiden aikana kirjeposti ja nimenomaan viranomaiskirjeet sekä koko maan kattava jakeluverkko voivat paperipostin määrän laskusta huolimatta edelleen osoittautua merkityksellisiksi. Kohdassa tarkoitettu jakeluvelvoite lähtökohtaisesti asetettaisiin sille, jolle se olisi sen jakeluverkon laajuuden perusteella tarkoituksenmukaista asettaa, kuten esimerkiksi postilain mukaiselle yleispalvelun tarjoajalle.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin 2 momentin tehtävien hoitamiseen kytkettävästä virkavastuusta. Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 2 momentissa tarkoitettua tehtävää.

Postilain lisäksi postitoimintaa ja erityisesti kansainvälistä postiliikennettä säännellään Maailman postiliiton (UPU) kansainvälisillä sopimuksilla, joiden määräykset voivat vaikuttaa toimivaltuuksien soveltamisen laajuuteen.

Ahvenanmaalla postitoimintaa hoitaa Ålands post niminen yritys. Maakunta omistaa yrityksen kokonaisuudessaan. Postitoiminnosta säädetään maakuntalaissa Landskapslag (2007:60) om posttjänster. Pykälässä säädettäisiin liikenne- ja viestintäministeriön oikeudesta velvoittaa postilaissa tarkoitetun postiyrityksen tai muun postitoimintaa harjoittavan yrityksen hoitamaan pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Ålands post on yksityinen säännöksen tarkoittama muuta postitoimintaa harjoittava yritys. Poikkeusoloissa liikenne- ja viestintäministeriöllä olisi toimivalta antaa velvoittavia määräyksiä myös Ahvenanmaalla.

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

Luvussa säädettäisiin alkutuotannon ja elintarviketuotannon sekä metsätuotannon turvaamiseksi välttämättömistä toimivaltuuksista. Toimivaltuuksien keskeisenä tarkoituksena on poikkeusoloissa taata ihmisille välttämätön ravinnontuotanto. Riittävä ravinnonsaanti on tunnistettu yhdeksi keskeisimpiä ihmisoikeuksia. Sääntelyllä on siten tarkoitus viime kädessä turvata myös perustuslain 7 ja 19 §:ssä säädettyä oikeutta elämään ja välttämättömään toimeentuloon. Alkutuotantoa ja elintarviketuotantoa turvattaisiin sekä elinkeinonharjoittajille asetetuilla velvoitteilla että maa- ja kalatalouden alkutuotannon säännöstelyyn liittyvillä toimivaltuuksilla.

Toimivaltuuksien soveltamisessa olisi kyse myös toimenpiteistä, joilla voitaisiin suojella väestön terveyttä laajalle levinneessä zoonoosissa, eli eläimistä ihmisiin levinneissä tartuntataudissa. Toimivaltuudet mahdollistaisivat asettamaan elinkeinonharjoittajille velvoitteita, joiden soveltaminen voisi olla välttämätöntä hallitsemaan tarttuvien tautien leviämistä.

Metsätalouden säännöstelyyn liittyviä toimivaltuuksia voidaan pitää välttämättömänä tilanteissa, joissa poikkeusolojen välttämätöntä rakentamista tai energiahuollon jatkuvuutta ei muutoin voitaisi turvata. Kaikilla edellä mainituilla toimivaltuuksilla voitaisiin asettaa merkittäviä rajoituksia elintarvikealan toimijoiden elinkeinovapauteen, jonka vuoksi niitä ei ole mahdollista säätää normaaliolojen lainsäädäntöön.

138 §. *Elintarvikealan tuotannon ohjaaminen*. Pykälässä säädettäisiin toimivaltuuksista, joilla voitaisiin poikkeusoloissa turvata välttämätön ravinnonsaanti sekä turvata väestön terveyttä laajoissa tartuntataudeissa. Pykälä olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain elintarvikehuollon toimivuuden turvaamiseksi tai kun toimi muutoin olisi väestön terveyden tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä.

Poikkeusoloissa elintarvikkeiden tuonti saattaa vakavasti häiriintyä, mikä korostaa kotimaisen tuotannon merkitystä. Poikkeusoloissa myös kotimainen tuotanto voi olla vaarassa olennaisesti supistua johtuen esimerkiksi maataloudessa tarvittavien tuotantopanosten puutteesta tuonnin vähenemisen johdosta. Elintarvikeketjun toimintaan voi syntyä muunkinlaisia ongelmia. Esimerkiksi tilanteissa, joissa tietyltä alueelta jouduttaisiin evakuoimaan väestö, voi tulla tarve teurastaa kerralla suuri määrä eläimiä, koska niitä ei voida jättää ilman hoitoa alkuperäisiin pitopaikkoihinsa eikä niille myöskään pystytä järjestämään sopivaa uutta pitopaikkaa. Poikkeusoloissa, jotka perustuisivat erittäin laajalle levinneeseen ja vaaralliseen ihmisten ja eläinten välillä tarttuvaan tautiin, keskeinen merkitys voi olla myös kuolleiden eläinten ja muiden eläinperäisten sivutuotteiden turvallisella käsittelyllä ja hävittämisellä. Tällaisissa tilanteissa voi olla välttämätöntä varmistaa erityistoimenpiteillä eläimistä saatavien sivutuotteiden käsittelykapasiteetin riittävyys. Poikkeusoloissa elintarvikeketjun toiminta saattaa lisäksi vaarantua esimerkiksi kuljetuskaluston tai kylmäsäilytyskapasiteetin riittämättömyyden vuoksi, jota polttoaineiden ja sähkön puute saattavat aiheuttaa tai pahentaa. On myös mahdollista, että poikkeusolojen

vuoksi jotkin elintarvikehuoneistot joutuvat keskeyttämään tuotantonsa, jolloin paine tuotannon tilapäiseen lisäämiseen muissa elintarvikehuoneistoissa kasvaa.

Pykälässä säädettäisiin niistä velvoitteista, joita maa- ja metsätalousministeriö voisi päätöksellään asettaa elintarvikealan toimijalle, jolla on hyväksytty tai rekisteröity elintarvikehuoneisto, rehualan toimijalle tai eläimistä saatavia sivutuotteita käsittelevälle laitokselle. Toimivaltuudet koskisivat siten elintarvikealan toimijoista niitä, joilla on elintarvikelainsäädännössä edellytetty elintarvikehuoneiston hyväksyntä tai rekisteröinti. Hyväksyntää vaaditaan lähinnä eläinperäisiä elintarvikkeita ennen vähittäismyyntiä käsitteleviltä elintarvikehuoneistoilta kuten liha-, kala-, maito- ja muna-alan laitoksilta. Sellaisia rekisteröintiä edellyttäviä elintarvikehuoneistoja, joihin pykälän toimivaltuuksia saattaisi olla tarpeen käyttää, ovat esimerkiksi myllyt, varastot tai muut vastaavat elintarvikealan toimijat, jotka käsittelevät elintarvikkeita ennen niiden vähittäismyyntiä. Rehualan toimijoista määräyksiä voisi olla tarpeen kohdistaa esimerkiksi rehutehtaisiin.

Maa- ja metsätalousministeriö voisi pykälän *1 kohdan* mukaan velvoittaa toimijaa toiminta-aikojaan laajentamalla tai muilla vastaavilla keinoilla lisäämään tilapäisesti kapasiteettiaan. Velvoitteella voitaisiin esimerkiksi varmistaa, että teurastuskapasiteetti kasvaisi tilanteessa, jossa olisi hetkellisesti tarve teurastaa poikkeuksellisen suuri määrä eläimiä. Tarve voisi syntyä, jos osa laitoksista ei pysty toimimaan poikkeusolojen vuoksi tai jos eläintiloja jäisi alueille, joilta väestö evakuoidaan. Näin minimoitaisiin ihmisravinnoksi kelpaavien eläinten jääminen ruokaketjun ulkopuolelle. Lisäksi olisi mahdollista varmistaa, että teurastuksessa ja lihan käsittelyssä syntyneiden sivutuotteiden tai poikkeuksellisten olojen takia lopetettujen eläinten raatojen käsittelyyn olisi tarvittava kapasiteetti, jotta nämä pystytään käsittelemään oikea-aikaisesti ja turvallisesti. Pykälän *2 kohdan* mukaan toimija voitaisiin velvoittaa asettamaan toiminnassaan etusijalle väestön elintarvikehuoltoa tai terveyttä turvaava toiminto, kuten esimerkiksi ihmisten ravitsemuksen kannalta olennaisten ruoka-aineiden tuotanto.

Pykälän *3 kohdan* mukaan toimija voitaisiin velvoittaa ottamaan vastaan eläimiä sekä maatalouden alkutuotannon tuotteita ja sivutuotteita. Käytännössä velvoite koskisi velvollisuutta ottaa vastaan eläimiä, alkutuotannon tuotteita tai sivutuotteita myös muilta kuin toimijoiden vakiintuneilta sopimuskumppaneilta. Suomalainen eläinperäisten elintarvikkeiden tuotanto perustuu elintarviketeollisuuden ja tuottajien väliseen sopimustuotantoon, jossa teollisuus on sitoutunut ostamaan sopimustuottajilta kaiken tuotannon eikä sopimuksen alaista tuotantoa voi myydä muille toimijoille. Tuotantosopimukset ovat toistaiseksi voimassa olevia, mutta niihin sisältyy irtosanomisaika, joka riippuu mm. tuotantosuunnasta ja on yleensä enintään 12 kuukauden pituinen. Ehdotettu toimivaltuus toisi toimitusketjuihin joustavuutta ja sitä kautta ylläpitäisi välttämätöntä tuotantoa tilanteissa, joissa joidenkin toimijoiden toiminta poikkeusoloissa estyisi tai olennaisesti vaikeutuisi.

Pykälän *2 momentin* mukaan velvoite voitaisiin asettaa riippumatta siitä, että elintarvikelaissa (297/2021), rehulaissa (1263/2020) tai eläimistä saatavista sivutuotteista annetussa laissa (517/2015) tarkoitetussa hyväksynnässä tai rekisteröinnissä taikka ympäristöluvassa on voitu asettaa toimintaa koskevia rajauksia, jotka on määritelty normaaliolojen toiminnan sisällön ja mitoituksen perusteella. Säännös olisi tarpeen, sillä kiireellisessä poikkeustilanteessa ei ole mahdollista mukauttaa normaalioloihin soveltuvia, usein varsin yksityiskohtaisia vaatimuksia uuteen väliaikaiseen tilanteeseen soveltuviksi. Samasta syystä velvoite voitaisiin myös asettaa, vaikka se merkitsisi joiltakin osin poikkeamista elintarvike-, rehu- tai sivutuotelainsäädännössä säädetyistä hyväksymistä tai rekisteröintiä edellyttävää toimintaa koskevista vaatimuksista. Edellä mainittu kansallinen lainsäädäntö perustuu monelta osin EU-lainsäädäntöön. Toimivaltuuden käyttöönotossa ja sen soveltamisessa tulee siten arvioida myös EU-oikeuden asettamat edellytykset edellä mainitusta sääntelystä poikkeamiselle.

Pykälän *3 momentin* mukaan Ruokavirasto valvoisi päätöksen noudattamista.

Itsehallintolain 18 §:n 15 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta, maataloustuotannon ohjaamista. Ennen maataloustuotannon ohjaamista koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä on kuitenkin neuvoteltava valtion asianomaisen viranomaisen kanssa. Lain 27 §:n 15 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maatalous- ja kalataloustuotteiden hintoja sekä maataloustuotteiden viennin edistämistä. Toimivalta poikkeusoloissa olisi maa- ja metsätalousministeriöllä. Ne tehtävät, jotka normaalioloissa kuuluvat maakunnan toimivaltaan voitaisiin sopimusasetuksella siirtää maakunnan viranomaisille poikkeusoloissa siten kuin siitä päästään sopimukseen.

139 §. *Maa- ja kalatalouden alkutuotannon säännöstely.* Pykälässä säädettäisiin maa- ja kalatalouden alkutuotannon tuotantopanoksien säännöstelystä. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 31 §:ää, mutta säännöstelyn alaan kuuluvien tuotantopanosten joukkoa täsmennettäisiin vastaamaan pykälän tavoitteiden kannalta merkityksellisiä tuotantopanoksia. Samalla maatilatalouden alkutuotannon määritelmä täsmennettäisiin maa- ja kalataloudeksi. Sääntelyn tarkoituksena on vastata alkutuotannon markkinahäiriöistä aiheutuvaan niukkuuteen ja kohdentaa tuotantopanoksia ihmisten ravinnon saannin kannalta välttämättömään tuotantoon. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikissa poikkeusoloissa. Esimerkiksi vakava tartuntatauti voi merkitä pulaa eläimille soveltuvista lääkkeistä, ja poikkeuksellinen suuronnettomuus kuten ydinvoimalaonnettomuus tai muu säteilyvaaratilanne voi merkitä rehun saastumista tavalla, joka aiheuttaa lisääntynyttä kysyntää saastuneen alueen ulkopuolelta hankittavalle rehulle. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain maa-, ja kalatalouden toimintaedellytysten ja elintarvikehuollon turvaamiseksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan elinkeinonharjoittaja saisi maa- ja kalatalouden alkutuotantoa varten myydä tai muutoin luovuttaa lannoitevalmisteita, rehuja, kasvinsuojeluaineita, maatalouskasvien kylvösiemeniä, siemenperunoita ja eläinten lääkitsemiseen tarkoitettuja lääkkeitä. Maatalouden määritelmä kattaisi myös puutarha- ja porotalouden. Polttoaineiden yleisestä säännöstelystä säädettäisiin 124 ja 125 §:ssä.

Lannoitevalmisteiden, rehujen, kasvinsuojeluaineiden ja eläinten lääkitsemiseen tarkoitettujen lääkkeiden säännöstely on mahdollista jo voimassa olevan lain mukaan. Alakohtaisen lainsäädännön mukaan rehun määritelmä kattaa myös mm. rehun lisäaineet ja lääkkeen määritelmä esimerkiksi rokotteet. Soveltamisalan laajentaminen maatalouskasvien kylvösiemeniin ja siemenperunoihin olisi tarpeellista ottaen huomioon näiden keskeinen merkitys ruoantuotannossa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin ostoluvan myöntämisen edellytyksestä ja ostoluvan alaisten hyödykkeiden käytöstä. Maa- ja kalatalouden ostolupa voitaisiin myöntää ja sen alaisia hyödykkeitä voitaisiin käyttää vain elintarviketuotannon turvaamiseksi välttämättömään tuotantoon. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 31 §:n sääntelyä. Maa- ja kalatalouden osalta välttämätön tuotanto määriteltäisiin pykälän 5 momentin asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Ostolupa myönnettäisiin ilman harkintaa, jos toiminta liittyisi soveltamisasetuksella tarkemmin määriteltävään välttämättömään tuotantoon. Ostoluvan kiintiö määritettäisiin maa- ja kalatalouden alkutuotannon harjoittajan aikaisemman tuotannon tai kalasaaliiden määrän perusteella. Sääntely merkitsee tältä osin muutosta voimassa olevan valmiuslain 31 §:ään nähden, jonka mukaan ostolupaa myönnettäessä ”otetaan erityisesti huomioon” alkutuotannon harjoittajan aikaisemman tuotannon määrä. Tarkoitus on, että maa- ja kalataloutta koskevat ostoluvat myönnettäisiin kaavamaisin perustein ilman hakemusta, mikä olennaisesti vähentäisi säännöstelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa poikkeusoloissa. Maatalous- ja kalataloushallinnon rekistereissä, joita käytetään mm. tukien hallinnointiin sekä elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskevien säädösten valvontaan, on lähtökohtaisesti kattavat tiedot elinkeinonharjoittajien aiemmasta tuotannosta. Ei ole myöskään perusteita asettaa samaa, asetuksella välttämättömäksi määriteltävää tuotantoa harjoittavia toimijoita keskenään eriarvoiseen

asemaan tuotantopanosten kiintiöitä jaettaessa. Tuotantopanokset ovat lähtökohtaisesti välttämättömiä kaikille alkutuottajille tuottajille tuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi, ja ruokaturvaa uhkaavassa kriisissä on tärkeää saada tuotantokapasiteetti säilytettyä mahdollisimman laajana.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin ostoluvan myöntämisestä vastaavista viranomaisista. Momentin mukaan ostoluvat maatalouden alkutuotannon harjoittajille myöntäisi kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 31 §:ää. Kuntien maaseutuviranomaisilla on viranomaisista läheisin yhteys maatalouden alkutuotannon harjoittajiin, sillä niille kuuluu mm. alueensa elinkeinotoimintaa koskevien tukihakemusten käsittely. Lisäksi kuntien maaseutuviranomaisilla on alueensa maataloustuotantoa ja sen erityispiirteitä koskeva osaaminen ja pääsy rekistereihin, millä on merkitystä mm. ostolupakiintiöiden suuruutta laskettaessa ja ylitystarvetta arvioitaessa. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävät hoidetaan pääsääntöisesti muutaman kunnan muodostamalla maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueella.

Kalatalouden alkutuotannon ostoluvan myöntäisi voimassa olevasta laista poiketen elinvoimakeskus kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen sijasta. Elinvoimakeskus on keskeisin kalatalousviranomainen, joka hoitaa kalatalouden tukihallintoon liittyviä tehtäviä, myöntää kalataloutta koskevia lupia sekä suorittaa kalatalouden valvontaa.

Pykälän *4 momentin* mukaan edellä 3 momentissa tarkoitettu viranomainen voisi hakemuksesta myöntää luvan ostoluvassa osoitetun kiintiön ylittämiseen, jos maa- tai kalatalouden alkutuotannon harjoittaja on poikkeusoloissa laajentanut tuotantoaan tai jos siihen on muu poikkeusolojen aikaisen elintarviketuotannon varmistamiseen liittyvä erityisen painava syy. Tämä turvaisi sääntelyn toimeenpanoon tarvittavaa joustavuutta, kun esimerkiksi poikkeusolojen vuoksi äkillisesti muuttuneet olosuhteet voitaisiin ottaa tapauskohtaisesti huomioon.

Pykälän *5 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mihin toimintaan lupa voitaisiin myöntää sekä ostoluvan määrällisen kiintiön määrittämisperusteista. Kiintiön määrittämisperusteissa voitaisiin säätää esimerkiksi siitä, miten toimijoiden aikaisempi tuotanto vaikuttaisi myönnettävien kiintiöiden suuruuteen (esim. rekisterissä olevien tuotantoeläinmäärien tai viljeltyjen peltohehtaarien mukaan) ja miltä viiteajanjaksolta aikaisempi tuotanto otettaisiin kiintiötä laskettaessa huomioon. Kiintiö voitaisiin alakohtaisesti määrittää esimerkiksi perustuen edeltävän kalenterivuoden tai satokauden tilanteeseen taikka kolmen edeltävän vuoden tuotannon tai kalasaaliiden määrän keskiarvoon. Tärkeää olisi määrittää myös, mikä oli kiintiön laskennassa käytettävä perusyksikkö (tuotantopanoksen määrä esimerkiksi kilogrammoina) tai sen yksiselitteinen määräytymisperuste. Asetuksella säädettäisiin myös ostoluvan alaisista hyödykkeistä. Soveltamisasetuksella tulisi säätää tarkemmin esimerkiksi siitä, mitä lannoitevalmisteita säännöstelyn alaan olisi välttämätöntä sisällyttää.

Pykälän *6 momentin* mukaan elinvoimakeskus vastaisi säännöstelyn toimeenpanosta ja valvoisi säännöstelyn noudattamista. Voimassa olevassa valmiuslaissa ei ole säädetty valtion aluehallintoviranomaiselle roolia maatalouden alkutuotantoon käytettävien tuotantopanosten säännöstelyssä, mutta tätä pidetään välttämättömänä säännöstelyn tarkoituksenmukaisen, tehokkaan ja yhtäläisen toimeenpanon varmistamisessa. Säännösteltävien tuotteiden määrä maassa voi vaihdella nopeastikin, mikä voi myös vaikuttaa jaettavissa olevien kiintiöiden määrään ja aiheuttaa tarpeen koordinoida ja yhteensovittaa säännöstelyä kuten lisäkiintiöiden myöntämistä alueellisesti.

Pykälän *7 momentin* mukaan Ruokavirasto vastaisi elinvoimakeskusten toiminnan yhteensovittamisesta. Yhteensovittamistehtävän on katsottu olevan välttämätön, jotta käytössä olevat tuotantopanokset saataisiin kohdennettua eli alueille oikeassa suhteessa niillä harjoitettavaan alkutuotantoon nähden ja jotta säännöstelyn ohjaus ja toimeenpano toteutuisi eri puolilla maata riittävän yhtäläisesti.

140 §. *Metsätalouden säännöstely*. Pykälässä säädettäisiin metsätalouteen liittyvien hyödykkeisen säännöstelystä. Pykälä olisi uusi. Sääntelyn tarkoituksena olisi mahdollistaa poikkeusoloissa myös metsätaloudessa käytettävien tuotantopanosten kohdentuminen välttämättömiin tarkoituksiin. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1-2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja vain metsätalouden toimintaedellytysten sekä välttämättömän rakentamisen tai energiahuollon turvaamiseksi. Velvoite säännöstellä hyödykkeitä seuraisi käyttöönottoasetuksesta ja soveltamisen kannalta välttämättömästä soveltamisasetuksesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan metsätaloutta varten saisi myydä tai muutoin luovuttaa säännöstelyn alaisia tuotteita elinkeinonharjoittajalle vain ostolupaa vastaan. Säännöstelyn alaan voisivat kuulua lannoitevalmisteet ja kasvinsuojeluaineet. Metsätaloudessa juurikäävän torjuntaan käytettävät ureapohjaiset tuotteet ovat myös kasvinsuojeluaineita. Polttoaineiden yleisestä säännöstelystä säädettäisiin 124 ja 125 §:ssä.

Pykälän *2 momentin* mukaan elinvoimakeskus myöntäisi 1 momentissa tarkoitetun metsätalouden ostoluvan ammattimaisesti puunkorjuuta, puutavaran lähikuljetusta tai metsänhoito- ja metsänparannustöitä harjoittavalle yritykselle sen poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömään tuotantoon. Poikkeusoloissa erityisen merkityksellistä voisi olla ainakin välttämättömän rakentamiseen ja energiahuoltoon tarvittavan puun hakkuu ja lähikuljetus. Ostoluvan myöntämisessä voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi puun energiakäyttöä koskevat alueelliset tarpeet ja painottaa hakkuualueella jo toimivia yrityksiä, jolloin polttoainetta ei kuluisi turhaan esimerkiksi hakkuukoneiden tarpeettomaan siirtelyyn. Puolustusvoimat ovat asevelvollisuuslain 89 §:n nojalla tehneet päätöksiä mm. metsätalousyritysten henkilöstön varaamisesta siviilitehtäviin. Ostoluvan myöntämisessä voitaisiin ottaa huomioon yritykset, joiden henkilöstöä on edellä mainitulla tavalla varattu. Elinvoimakeskus päättäisi myös velvollisuudesta luovuttaa 94 §:n mukaan puuta ja turvetta, minkä vuoksi myös metsätalouden ostoluvan myöntäminen ehdotetaan elinvoimakeskuksen tehtäväksi.

Pykälän *3 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin ostoluvan alaisista hyödykkeistä, ostoluvan määrällisen kiintiön laskentaperusteista sekä siitä, mihin toimintaan ostolupa voidaan myöntää. Soveltamisasetuksella tulisi säätää tarkemmin esimerkiksi siitä, mitä lannoitevalmisteita säännöstelyn alaan olisi välttämätöntä sisällyttää. Metsiä lannoitetaan pääosin typpilannoitteella, rakeistetulla tuhkalla tai boorilannoitteella. Tuhkalannoitteita voidaan olettaa olevan tarjolla kysyntää vastaavasti myös poikkeusoloissa.

Pykälän *4 momentin* mukaan Elinvoimakeskus valvoisi säännöstelyn noudattamista.

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

141 §. *Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa.* Pykälässä säädettäisiin rakentamisen aloitus- ja jatkamislupamenettelystä poikkeusoloissa. Sääntelyn tarkoituksena on turvata rakentamisen voimavaroja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömään rakentamiseen. Ehdotettu pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 47 ja 49 §:n sääntelyä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin rakentamisen aloittamiseen tai jatkamiseen vaadittavasta aloitus- ja jatkamislupamenettelystä ja siitä seuraavista velvoitteista. Lupamenettely voitaisiin ottaa käyttöön vain, jos välttämätöntä rakentamista ei voitaisi muutoin turvata ja vain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden käyttöönotosta seuraisi, ettei rakentamista saisi aloittaa tai jatkaa, ellei rakentamislain 42 §:ssä tarkoitetulle rakentamishankkeelle tai infrastruktuurin rakentamista koskevalle hankkeelle ole myönnetty aloitus- tai jatkamislupaa. Vaikka valmiuslaissa säädettäisiin nimenomaisesti vain valmiuslain tarkoittamasta aloitus- tai jatkamisluvasta, toimivaltuuden soveltaminen ei poistaisi muun lainsäädännön perusteella asetettuja vaatimuksia muiden tarvittavien lupien tai päätöksien osalta.

Infrastruktuurin rakentamista koskevalla hankkeella tarkoitettaisiin erilaisten infrastruktuurin rakentamista, kuten esimerkiksi padot, tunnelit, sillat, satamarakenteet, jätevedenpuhdistamot, energialaitokset, liikenneväylät (tie, katu, rautatie), lentoasema, talousvesi- ja jätevesijärjestelmät, vedenpuhdistamot, voimalat, jakeluverkot, öljynjalostamot, tietoliikenneyhteydet, teollisuusrakentaminen ja kalliotilat, kuten väestönsuojat.

Ehdotetulla säännöksellä selkeytettäisiin toimivaltuuden soveltamista voimassa olevaan lakiin nähden, joka jättää tulkinnanvaraiseksi sen, mitkä rakennushankkeet kuuluisivat velvoitteen piiriin. Toimivaltuus rajattaisiin koskemaan vain rakentamislain 42 §:ssä tarkoitettuja sekä infrastruktuurin rakentamista koskevia hankkeita, joiden materiaali- ja työvoimatarve on tavanomaisia muutos-, korjaus- ja rakentamistöitä suurempi ja siten niiden tarvitsemat voimavarat voivat olla merkityksellisiä välttämättömän rakentamisen turvaamiseksi. Valmiuslain aloitus- ja jatkamislupamenettely olisi rakentamislain rakentamisluvasta erillinen lupamenettely.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin aloitus- ja jatkamisluvan myöntämisen edellytyksistä ja luvan peruuttamisesta. Momentin mukaisesti aloitus- tai jatkamislupa olisi myönnettävä välttämättömään rakentamiseen. Lupa olisi myönnettävä myös muulle rakentamishankkeelle, jollei työvoiman, koneiden ja rakennustuotteiden saannin varmistaminen välttämättömään rakentamiseen toisin vaadi. Ratkaisevaa luvan myöntämisessä olisi siten se, kuinka paljon rakentamisen voimavaroja alueella on käytettävissä ja voidaanko arvioida, ettei luvan myöntäminen myös muihin hankkeisiin vaaranna rakentamisen voimavarojen riittävyyttä välttämättömään rakentamiseen. Kunnan rakennustarkastaja voisi peruuttaa myöntämänsä aloitus- ja jatkamisluvan, jos välttämätöntä rakentamista ei voitaisi muutoin turvata. Rakentamisen resursseja voitaisiin näin kohdentaa uudelleen kriittisempään rakentamiseen mahdollisesti muuttuneiden olosuhteiden myötä.

Sellaiset hankkeet, jotka olisivat erityisesti välttämätöntä rakentamista, määriteltäisiin ehdotetussa *3 momentissa* luettelon avulla. Välttämätöntä rakentamista olisivat ensinnäkin puolustusvoimien ja maanpuolustusta koskevat hankkeet ja korjaustyöt. Myös väestön suojaamisen, huollon ja turvallisuuden vaatimat rakennus- ja korjaustyöt olisivat välttämätöntä rakentamista. Edellä mainittua rakentamista olisivat myös energiahuollon vaatimat rakennus- ja korjaustyöt sekä liikenne- ja viestintäyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt. Lisäksi väestön toimeentulon tai huoltovarmuuden kannalta tärkeät teollisuuden rakennus- ja korjaustyöt ja sairaalat ja terveysasemat sekä niiden korjaustyöt määriteltäisiin välttämättömäksi rakentamiseksi. Voimassa olevasta sääntelystä poiketen välttämättömäksi rakentamiseksi ei enää katsottaisi keskeneräisten rakennusten loppuun tai töiden sopivaan vaiheeseen saattamista silloin, kun se on tarpeen enempien vahinkojen välttämiseksi. Välttämätöntä rakentamista eivät olisi myöskään enää rakennusten ja rakennelmien välttämättömät korjaustyöt. Edellä mainittujen hankkeiden voidaan katsoa kuuluvan välttämättömään rakentamiseen siltä osin kuin ne kuuluvat ehdotettuun välttämätöntä rakentamista koskevan luettelon mukaisten hankkeiden piiriin.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin poikkeuksista edellä mainittuun rakentamisen aloittamista tai jatkamista koskevaan kieltoon. Momentissa ehdotetaan määriteltävän siten sellaiset hankkeet, joiden aloittamiseen tai jatkamiseen ei vaadittaisi erillistä lupaa poikkeusoloissa ja joihin toimivaltuuden käyttöönotto ei siten suoraan vaikuttaisi. Ehdotetun momentin mukaan puolustusvoimat eivät tarvitsisi aloitus- tai jatkamislupaa rakentamishankkeidensa toteuttamiseen. Aloitus- ja jatkamislupaa ei säännöksen mukaan tarvittaisi myöskään 75 §:ssätarkoitettuun tilapäisen väestönsuojan rakentamiseen tai kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin. Säännöksellä turvattaisiin poikkeusolojen hallinnan kannalta erityisen kiireellisiä rakentamistarpeita, jotka olisi tarkoituksenmukaista rajata pykälässä tarkoitetun lupamenettelyn ulkopuolelle.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin rakentamisen aloitus- ja jatkamislupaa koskevan hakemuksen toimituspaikasta ja lupamenettelystä vastaavasta viranomaisesta. Aloitus- ja jatkamislupaa koskeva hakemus jätettäisiin aina kunnan rakennusvalvonnalle. Toimivalta myöntää aloitus- ja

jatkamislupa jaettaisiin ehdotuksen mukaisesti rakentamishankkeen suuruuden ja merkittävyyden mukaan. Pääsääntönä olisi, että luvan myöntäisi kunnan rakennustarkastaja, jonka voidaan arvioida tuntevan parhaiten rakentamisen tuotantotekijöiden mahdolliset puutteet oman kuntansa alueella. Se voi myös parhaiten arvioida olemassa olevien rakentamislupien perusteella, minkälaisia rakennushankkeita sen toimialueella ollaan toteuttamassa. Jos kysymyksessä olisi alueellisesti merkittävä hanke, kunnan rakennustarkastaja siirtäisi lupahakemuksen ratkaistavaksi lupa- ja valvontavirastoon, jolla olisi kunnan rakennustarkastajaa paremmat edellytykset arvioida rakentamisen voimavarojen riittävyyttä alueellisesti. Jos kysymyksessä olisi valtakunnallisesti merkittävä hanke, luvan myöntäisi ympäristöministeriö.

Alueellisesti merkittävä rakennushanke olisi niin suuri, että se sitoisi rakentamisen voimavaroja kuntaa olennaisesti laajemmalta alueelta. Tällöin tilannetta pystyttäisiin parhaiten arvioimaan lupa- ja valvontavirastossa. Alueellisesti merkittäviä hankkeita olisivat esimerkiksi keskussairaalat, vedentuotanto ja jätevesilaitokset, kaukolämpölaitokset ja -verkot, suurpadot, paloasemat, jätelaitokset, merkittävät sähköntuotantolaitokset ja sähkön siirto- ja jakeluverkot, polttonesteen ja nesteytetyn maakaasun vastaanottoterminaalit, seututiet ja kaasuverkko.

Valtakunnallisesti merkittävät hankkeet olisivat niin mittavia, että hankkeiden tarvitsemien voimavarojen -arviointi olisi tarkoituksenmukaista tehdä koko valtakunnan tilanne huomioon ottaen. Valtakunnallisesti merkittäviä hankkeita olisivat esimerkiksi valtakunnallinen tie- ja rataverkko (valtatie ja kantatie), tärkeimmät satamat, lentokentät, yliopistosairaalat, suurimmat koko valtakuntaa palvelevat tehtaat, valtakunnan kantaverkko, siirtoverkko (korkeajännite), ydinvoimalat, televerkot ja kriittiset tietoliikennemastot sekä valtakunnalliset palvelinkeskukset. Alueellisesti merkittävät ja valtakunnallisesti merkittävät hankkeet määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella. Hankkeen merkittävyys määräytyisi sen laajuuden ja siinä tarvittavan työvoiman määrän mukaan. Pykälässä tarkoitettujen hankkeiden keskinäisestä etusijajärjestyksestä voitaisiin säätää tarvittaessa 25 §:n mukaisella valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän *6 momentissa* ehdotetaan säädettävän kunnan rakennustarkastajan velvollisuudesta toimittaa tieto aloitus- ja jatkamisluvasta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään rakentamislain mukaista menettelyä vastaavasti.

Ehdotetun pykälän *7 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin välttämättömästä rakentamisesta. Kyseisen soveltamisasetuksen antaminen ei olisi välttämätöntä, mutta sillä voitaisiin täsmentää toimivaltuuden soveltamista. Poikkeusoloissa voi syntyä ennakoimattomia tarpeita, joiden osalta välttämättömän rakentamisen määritelmää voidaan joutua laajentamaan myös muihin kuin 3 momentissa määritellyn luettelon piiriin kuuluviin hankkeisiin, jos ne olisivat välttämättömiä poikkeusolojen hallinnan kannalta. Rakentamisen voimavarojen riittävyyden kannalta voisi olla tarpeellista säätää myös tarkemmin luettelon sisältämien hankkeiden edellytyksistä välttämättömänä rakentamisena.

Itsehallintolain 18 §:n 7 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, naapuruussuhteita ja asuntotuotantoa. Poikkeusoloissa toimivaltainen viranomainen on kunnan rakennusvalvonta. Säännökset koskisivat myös Ahvenanmaan kuntia.

142 §. *Rakennustuotteiden ostolupa.* Pykälässä säädettäisiin rakennustuotteiden säännöstelystä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata rakennustuotteiden riittävyyttä 141 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen ja sitä voitaisiin soveltaa vain 11 §:n 1 momentin 1,2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Ehdotettu sääntely vastaa osin voimassa olevan lain 48 ja 49 §:n sääntelyä. Toimivaltuuden soveltamismahdollisuutta ehdotetaan laajennettavan voimassa olevan lain mukaisesta 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan lisäksi myös ehdotettuun 5 kohtaan. Joistakin rakennustuotteista voisi tulla merkittävää pulaa esimerkiksi tilanteessa, jossa pandemian vuoksi suljettaisiin rajoja eikä maahan voitaisi tuoda jotakin sellaista rakennustuotetta, jota Suomessa ei valmisteta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin rakennustuotteita myyvän elinkeinonharjoittajan ja vähäistä merkittävämpää määrää hallussaan näitä tuotteita muutoin pitävän elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön velvollisuudesta myydä tai muutoin luovuttaa rakennustuotteita vain ostolupaa vastaan. Ostolupamenettely voitaisiin ottaa käyttöön vain, jos rakennustuotteiden saatavuutta 141 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen ei voitaisi muutoin turvata. Rakennustuotteella tarkoitettaisiin samaa kuin eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetussa laissa (954/2012), jonka 4 §:n 1 kohdan mukaan rakennustuotteella tarkoitetaan sellaista pysyvää rakennusosaa, rakennetta taikka rakennuskohteeseen kiinteästi liittyvää tarviketta, tuotetta tai laitetta, jolle on säädetty rakentamislaissa tai sen nojalla olennaisia teknisiä vaatimuksia tai edellä tarkoitetun tuotteen asentamista varten tarvittavaa osaa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poikkeuksista ostolupamenettelyyn. Poikkeuksia laajennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden siten, että poikkeusten piiriin kuuluisivat myös 75 §:ssä tarkoitetut tilapäisen väestönsuojan rakentamista koskevat hankkeet ja kiireelliset energiahuollon rakennus- ja korjaustyöt. Myös edellä mainittuisiin töihin liittyy aina erityisen kiireellisiä tarpeita, joita ostolupamenettely voisi viivyttää. Ostolupaa ei tarvittaisi voimassa olevan lain mukaisesti myöskään muutoin luovutettaessa tuotteita tukku- tai vähittäiskaupalle taikka puolustusvoimien rakennushankkeiden toteuttamiseen.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kunnan rakennustarkastajan toimivallasta velvoittaa ilman aloitus- tai jatkamislupaa jäänyt elinkeinonharjoittaja luovuttamaan säännöstelyn alaisia rakennustuotteita 141 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen työmaaltaan. Tässä tarkoituksessa kunnan rakennustarkastaja voisi velvoittaa elinkeinonharjoittajan myös purkamaan keskeneräiseltä työmaaltaan edellä tarkoitettuja tuotteita, jos se olisi välttämätöntä säännöstelyn tavoitteiden toteuttamiseksi. Käytännössä toimivaltuuden soveltaminen voisi tarkoittaa sitä, että kunnan rakennustarkastaja velvoittaisi hallintopäätöksellään kesken jääneen rakennushankkeen haltijan purkamaan rakennuksen osia ja myymään ne edelleen välttämätöntä rakentamista koskevaan hankkeeseen.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jolla täsmennettäisiin ostoluvan piiriin kuuluvat rakennustuotteet ja voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin siitä, missä kunnissa toimivaltuutta voitaisiin soveltaa. Tuotantotekijöiden niukkuus ei välttämättä kohdistuisi kaikkiin rakennustuotteisiin, jonka vuoksi ostoluvan piiriin kuuluvat tuotteet voitaisiin määritellä vasta poikkeusolojen tarpeiden mukaisesti. Valtioneuvoston asetuksen antaminen olisi välttämätöntä toimivaltuuden soveltamisessa, koska muutoin ostolupamenettelyn käyttöönotto jättäisi tulkinnanvaraiseksi mitä rakennustuotteita toimivaltuuden asettama velvoite koskee.

Ehdotetun pykälän *5 momentissa* säädettäisiin rakennustuotteita koskevan ostoluvan myöntämisen edellytyksistä ja toimivaltaisesta viranomaisesta. Momentin mukaan ostolupa voitaisiin myöntää vain 141 §:ssä tarkoitetun aloitus- ja jatkamisluvan saaneeseen hankkeeseen. Ostoluvan myöntäisi aina kunnan rakennustarkastaja riippumatta siitä, mikä taho ratkaisisi aloitus- tai jatkamisluvan. Tällöin kunnan rakennustarkastajalla on mahdollisuus seurata ostolupien määrää ja tarvetta sekä säilyy käsitys siitä, missä tiettyjä rakennustuotteita on jäljellä. Ostolupa myönnettäisiin rakentamislain 38 §:n mukaisen rakennustuoteluettelon tai infrarakentamisen hankkeissa hakemuksesta ilmenevän tuotteiden määrää koskevan vaatimuksen perusteella hankkeen edellyttämässä laajuudessa. Rakennustuoteluetteloa voitaisiin näissä tapauksissa hyödyntää suoraan, sillä siitä kävisi ilmi tarvittavien rakennustuotteiden määrä.

143 §. *Rakennustuotteiden hintasääntely.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa valtioneuvoston asetuksella säännöstelyn alaisten rakennustuotteiden tukku- ja vähittäismarkkinoita koskeva enimmäishinta, jota ei saisi ylittää. Toimivaltuudella voitaisiin turvata 142 §:ssä tarkoitettujen rakennustuotteiden säännöstelyn tavoitteet ja toimivuus. Toimivaltuus voitaisiin ottaa käyttöön vain rakennustuotteiden säännöstelyn yhteydessä. Rakennustuotteita säännösteltäessä on suuri riski sille, että niiden hinta nousee vähäisen saatavuuden vuoksi hyvin

korkeaksi. Tällainen riski on erityisesti tilanteissa, joissa säännösteltyjä rakennustuotteita ostettaisiin rakennustyömailta, jotka jäävät kesken.

144 §. *Elinkeinonharjoittajan ilmoittamisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin toimivaltuudesta velvoittaa rakennustuotteita kaupan tai niitä muutoin hallussa pitävät tarvittaessa ilmoittamaan hallussaan olevan tuotteiden määrän kunnan rakennustarkastajalle. Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan elinkeinonharjoittaja, joka pitää kaupan rakennustuotteita, taikka elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö, jolla on muutoin hallussaan rakentamishankkeen toteuttamiseksi vähäistä merkittävämpiä määriä sellaisia rakennustuotteita, joita voidaan luovuttaa vain ostolupaa vastaan, olisi pyynnöstä velvoitettu ilmoittamaan hallussaan olevien ja luovuttamiensa tuotteiden määrän kunnan rakennustarkastajalle. Pykälä vastaa pääosin voimassa olevan lain 50 §:ää. Ehdotuksen mukaisesti ilmoittamisvelvollisuus voitaisiin jatkossa ulottaa myös muihin kuin rakennustuotteita kaupan pitäviin, koska rakennustuotteita voi olla merkittävä määrä myös esimerkiksi erilaisilla työmailla.

Velvollisuus voitaisiin siten ulottaa kaikkiin 142 §:n mukaisen velvoitteen piiriin kuuluviin. Ilmoittamisvelvollisuus voitaisiin asettaa siten esimerkiksi sellaiselle rakentamishankkeeseen ryhtyvälle, jonka hanke ei olisi saanut jatkamislupaa. Voimassa olevaa säännöstä tarkennettaisiin myös siten, että toimivaltuus voitaisiin ottaa käyttöön vain silloin, jos rakennustuotteiden saatavuutta 141 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen ei voitaisi muutoin varmistaa ja vain vastaavissa poikkeusoloissa kuin rakennustuotteiden ostolupaa koskeva toimivaltuus, eli 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Säännöksen tarkoituksena olisi, että viranomaiset saisivat tiedon rakennustuotteiden määrästä ja sijainnista, milloin rakennustuotteita voitaisiin kohdentaa edelleen välttämättömään rakentamiseen. Ilmoittamisvelvollisuus ei suoraan seuraisi toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen antamisesta vaan se edellyttäisi kunnan rakennustarkastajan osoittamaa pyyntöä.

Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin siitä, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan soveltaa. Toimivaltuudella voitaisiin täsmentää tarvittaessa toimivaltuuden soveltamista kuntakohtaisesti niissä kunnissa, missä rakennustuotteista olisi niukkuutta.

IV OSA. Erinäiset säännökset

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

145 §. *Uhkasakko.* Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudesta asettaa eräiden pykälien nojalla annettavien päätösten tehosteeksi uhkasakko. Uhkasakkomenettelystä säätäminen olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uutta. Valmiuslain tarkoitus huomioon ottaen poikkeusoloissa on kuitenkin olennaista varmistaa, että viranomaisten antamia velvoitteita noudatetaan ja toimenpiteet ovat siten myös tehokkaita. Uhkasakkomenettely olisi tarkoitus ulottaa vain tiettyjen, lähinnä oikeushenkilöille asetettavien, toiminnallisten velvoitteiden tehostamiseksi. Uhkasakkomenettelyn käyttämistä voidaan perustella vaihtoehtoisena keinona tehostaa oikeushenkilöille asetettavia velvoitteita niille rikoslaissa säädettävän rangaistusuhan sijasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan toimivaltainen viranomainen voisi asettaa pykälässä mainittujen säännösten nojalla antamansa päätöksen tehosteeksi uhkasakon. Edellä mainitut pykälät sisältävät viranomaiselle mahdollisuuden asettaa toiminnallisia velvoitteita, kuten sellaisia velvoitteita, joiden perusteella yrityksen olisi esimerkiksi muutettava tai laajennettava olemassa olevaa toimintaa tai tuotantoaan. Tällaisia velvoitteita voisivat esitysluonnoksen mukaan asettaa esimerkiksi tietyt ministeriöt. Momenttiin lisättäisiin myös informatiivinen viittaus uhkasakkolakiin, jossa säädetään uhkasakon asettamisesta ja täytäntöönpanosta.

Uhkasakon asettaminen ehdotetaan jätettäväksi toimivaltaisen viranomaisen harkintaan. Uhkasakon asettamista harkittaessa tulee kuitenkin ehdotetussa yhteydessä ottaa erityisesti huomioon päävelvoitteen asettamisen perusteena olevan julkisen edun tärkeys ja velvoitteen noudattamisen kiireellisyys. Velvoitetulla tulee toisaalta olla tosiasiallinen mahdollisuus täyttää velvoitteensa. Kokonaisharkinnassa on syytä ottaa huomioon, että uhkasakon asettaminen vasta siinä vaiheessa, kun velvoitetta ei ole sitä koskevassa päätöksessä mahdollisesti asetetussa määräajassa noudatettu, edellyttää uhkasakkolain 6 §:n 3 momentin mukaisesti lähtökohtaisesti uuden määräajan asettamista uhkasakon asettamispäätöksessä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin asettamispäätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta. Uhkasakkolain 10 §:n mukaan edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Valmiuslain tarkoituksessa uhkasakon asettamispäätöstä koskeva muutoksenhakumenettely voisi vaarantaa viranomaisen määräämään velvoitteen taustalla olevien tavoitteiden toteutumisen, jos uhkasakkoa ei voitaisi tuomita nopeasti maksettavaksi.

146 §. *Virka-apu.* Pykälässä säädettäisiin poliisin velvoitteesta antaa virka-apua. Pykälä vastaisi lähtökohdiltaan voimassa olevan lain 125 §:ää, mutta virka-avun antamisen edellytyksiä täsmennettäisiin. Muutostarpeet kytkeytyvät erityisesti poliisin omien resurssien turvaamiseen. Säännös vastaisi yleisesti virka-avun antamisen lähtökohtia, joita kuitenkin tämän lain yhteydessä säännösperusteisesti korostettaisiin.

Pykälän mukaan poliisin olisi pyynnöstä annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua tämän lain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille, jos tehtävän suorittaminen ei vaaranna poliisille säädettyjen tärkeiden tehtävien hoitamista ja tehtävän suorittaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksia. Säännöksellä korostettaisiin sitä, että poliisilla voi erityisesti poikkeusoloissa olla lisääntyvä määrä tärkeitä tehtäviä, joiden suorittamiseksi sillä on oltava tarvittavat resurssit. Jo voimassa olevassa laissa on sen esitöiden mukaan lähtökohtana, että virka-apua poikkeusoloissa tulisi pyytää vain sellaisiin tehtäviin, joissa poliisin virka-apu olisi välttämätöntä esimerkiksi poliisin toimivaltuuksien vuoksi (HE 3/2008 vp, s. 93).

147 §. *Valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus.* Pykälä sisältäisi säännökset valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 124 §:n lähtökohtia. Viranomaisen tiedonsaantioikeutta ehdotetaan kuitenkin laajennettavan koskemaan yleisesti valvontatehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin niiden tietojen sijasta, jotka ovat välttämättömiä nimenomaan vain tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi pykälässä täsmennettäisiin tarkastusoikeutta koskevaa käsitteistöä.

Pykälän *1 momentin* mukaan lain säännösten noudattamista valvovalla viranomaisella olisi oikeus saada valvonnan kohteelta salassapitosäännösten tai muiden tiedon luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiä tietoja. Ehdotettuun uuteen toimivaltuuskokonaisuuteen sisältyisi voimassa olevaa lakia laajemmin mahdollisuus asettaa toimijoille erilaisia velvoitteita, joiden valvomista ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista tai mahdollista toteuttaa tarkastustoimenpiteillä vaan säännösten tai niiden nojalla annettavien määräysten noudattaminen voitaisiin todentaa valvonnan kohteelta valvonnan toteuttamiseksi saatujen välttämättömien tietojen perusteella. Sääntelyllä pyritään myös varmistamaan, että tiedonsaantioikeus ulottuisi myös sellaisiin välttämättömiin tietoihin, joita voisivat salassapitosäännösten ohella koskea myös muut mahdolliset tiedon luovuttamista koskevat rajoitukset.

Joiltain osin lakiin ehdotetut valvontatehtävät voisivat edellyttää tarkastustoimenpiteiden tekemistä. Pykälän *2 momentin* mukaan lain säännösten noudattamista valvovalla viranomaisella olisi oikeus tehdä tarkastuksia tämän lain tai sen nojalla annettujen säädösten noudattamisen

valvomiseksi. Tarkastuksen toimittajalla olisi tarkastusta varten oikeus päästä muihin kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Momenttiin lisättäisiin selvyyden vuoksi myös informatiivinen viittaus hallintolakiin. Tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolain 39 §:ssä.

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

148 §. *Työsuojelun valvonta*. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin työsuojelun valvonnasta. Ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi lain 41–43 §:ssä ja 9 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien soveltamista. Valvontaan sovellettaisiin, mitä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annetussa laissa säädetään. Säännöksen tarkoituksena olisi siten käytännössä ulottaa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta myös valmiuslain mukaisiin palvelussuhteen ehtoja koskeviin poikkeamisiin ja irtisanomisoikeuden pidentämiseen sekä työvelvollisuussuhteeseen. Työsuojeluviranomaisen toimivalta valvontatehtävässä määräytyisi sitä koskevan normaaliolojen lainsäädännön sekä tämän lain 147 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien mukaisesti.

149 §. *Käyttöön tai hallintaan otetun omaisuuden palauttaminen*. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen käyttöön tai hallintaan valmiuslain nojalla otetun omaisuuden palauttamisesta. Pykälä koskisi yksityisten irtaimeen ja kiinteään omaisuuteen kohdistuvia otto-oikeuksia, joista säädetään lain 9 ja 11 luvussa.

Pykälän *1 momentin* mukaan lain III osan nojalla viranomaisen käyttöön tai hallintaan otettu irtain ja kiinteä omaisuus olisi viimeistään toimenpiteen perusteena olevan toimivaltuuden soveltamisen päätyttyä viipymättä palautettava omistajalleen tai sille, jonka hallusta omaisuus on otettu. Ottotoiminnan kautta otetun omaisuuden palauttamista lähtökohtaisesti määrittäisivät jo lain lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevat yleiset välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevat säännökset. Otettu omaisuus olisi siten ensisijaisesti palautettava heti, kun viranomaisella ei ole sille enää toimivaltuuden käytön perusteena ollutta välttämätöntä tarvetta. Vahvana lähtökohtana tulisi lisäksi olla, että omaisuus palautetaan jo toimenpiteen perusteena olevan käyttöönottoasetuksen ollessa vielä voimassa. Ehdotettu 1 momentin säännös olisi tarkoitettu lähinnä sellaista tilannetta varten, jossa omaisuutta esimerkiksi sotilaallisissa poikkeusoloissa on otettu viranomaisten haltuun niin suuressa mittakaavassa, ettei sitä kokonaisuudessaan pystytä palauttamaan vielä edellä kuvatun mukaisesti. Säännös mahdollistaisi tällaisessa tilanteessa viimesijaisesti ja rajatusti omaisuuden palauttamisen omistajalleen tai haltijalleen vielä toimivaltuuden soveltamisen päättymisen jälkeenkin.

Pykälän *2 momentin* mukaan omaisuus olisi pyrittävä ensisijaisesti palauttamaan siinä kunnossa, missä se oli käyttöön tai hallintaan ottamisen hetkellä. Säännöksen tarkoituksena olisi korostaa viranomaisen ensisijaista velvollisuutta korjata tai muuten ennallistaa poikkeusolojen aikana mahdollisesti vaurioitunut tai muuten arvoaan menettänyt omaisuus ennen sen palauttamista. Koska tosiasiallisesti tämä ei kuitenkaan erityisesti laajamittaisissa poikkeusoloissa olisi välttämättä mahdollista, säännöksellä ei asetettaisi viranomaisille tältä osin ehdotonta velvoitetta.

Pykälän *3 momentti* sisältäisi informatiivisen viittauksen lain korvaussäännöksiin. Korvaussäännöksiä sovellettaisiin otto-oikeuksiin ensinnäkin tilanteessa, jossa omaisuutta ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista 2 momentin mukaisesti korjata tai ennallistaa ennen sen palauttamista. Lisäksi korvaussäännöksiä sovellettaisiin tilanteessa, jossa otettua omaisuutta ei ole lainkaan mahdollista 1 momentin mukaisesti palauttaa johtuen esimerkiksi sen katoamisesta tai tuhoutumisesta poikkeusolojen aikana.

150 §. *Vuosiloman tai vapaan antaminen*. Pykälässä säädettäisiin vuosilomien antamisesta normaaliolojen sääntelyn soveltamiseen palattaessa. Lähtökohtaisesti vuosiloma tai muu vapaa tu-

lisi poikkeusoloissakin antaa vuosilomalain sekä työsopimusten ja työehtosopimusten määräysten mukaisesti. Lain 41 §:n mukaisten toimivaltuuksien pitkäaikaisen tai laajamittaisen soveltamisen seurauksena voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa normaaliolojen sääntelyä ei voida soveltaa ilman, että se johtaisi työnantajan toiminnan merkittävään häiriintymiseen. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että 41 §:n 1 momentin nojalla pitämättä jäänyt vuosilomalaissa tarkoitettu loma tai muu vapaa on viimesijaisesti annettava mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen soveltamisen päättymistä seuraavien kahden vuoden aikana. Vastaava säännös ulotettaisiin pykälän 2 momentilla myös 41 §:n nojalla siirrettyyn työehtosopimukseen perustuvaan muuhun ansaittuun vapaaseen kuin vuosilomaan.

151 §. *Poikkeusolojen erityistukea koskevat erityiset menettelysäännökset.* Pykälässä säädettäisiin 87 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen erityistukea koskevista erityisistä menettelysäännöksistä. Koska nimenomaisesti poikkeusoloja varten ei olisi tarkoituksenmukaista säätää yksityiskohtaista menettelyä poikkeusolojen erityistuen myöntämiseen, lähtökohta olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti se, että poikkeusolojen erityistukeen sovellettaisiin mitä toimeentulotukilaissa säädetään.

Pykälän *1 momentin* mukaan tuen hakemiseen ja myöntämiseen, tukiasian käsittelyyn sekä muutoksenhakuun sovellettaisiin, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään perustoimeentulotuen hakemisesta ja myöntämisestä, tukiasian käsittelystä sekä muutoksenhausta. Edellä mainittua sovellettaisiin lukuun ottamatta tiettyjä poikkeuksia, joista säädettäisiin 2 momentissa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, miten toimeentulotukilain säännöksistä voitaisiin erityistuen osalta poiketa. Ensinnäkin asiakkaan taloudellinen tilanne voitaisiin selvittää käytettävissä olevien tietojen perusteella sen estämättä mitä 17 §:ssä säädetään. Tämä tarkoittaisi sitä, että asiakkaan taloudellinen tilanne voitaisiin selvittää käytettävissä olevien tietojen perusteella eikä asiakkaan tarvitsisi esittää esimerkiksi tositteita tuloistaan ja menoistaan, mitä toimeentulotukilain 17 §:n mukainen hakijan tietojenantovelvollisuuden katsotaan normaalisti edellyttävän.

Tuen myöntämiseen ei sovellettaisi myöskään toimeentulotukilain lain 14 a § ja 14 b §:n mukaisia määräaikoja. Ottaen huomioon sen, että erityistukea voisivat hakea muutkin kuin toimeentulotuen piiriin kuuluvat henkilöt, ei poikkeusolojen eritystukea suuren asiakasmäärän vuoksi pystyttäisi kuitenkaan välttämättä suorittamaan laissa tarkoitetuissa määräajoissa. Tukea myönnettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon hakijan tilanne ja tuen tarpeen kiireellisyys.

Lisäksi toimeentulotukilain 14 d §:n 2 ja 3 momentissa säädetystä asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun voitaisiin poiketa. Asiakkaille ei voitaisi hyvin suuren hakemusmäärän vuoksi pääsääntöisesti järjestää mahdollisuutta keskustella henkilökohtaisesti Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa. Asiakkaalle olisi kuitenkin varattava tilaisuus tapaamiseen Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa, jos se on välttämätöntä hakemuksen tekemiseksi. Tällä viitattaisiin esimerkiksi tilanteisiin, joissa henkilö ei pystyisi tekemään hakemusta kirjallisesti eikä puhelimitsekaan.

152 §. *Poikkeusolojen erityistuen takaisinperintä.* Pykälässä säädettäisiin 87 §:ssä tarkoitetun tuen takaisinperinnästä ja takaisinperintää koskevasta menettelystä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 131 a §:ää. Takaisinperintää koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädettäisiin osana muita muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Poikkeusolojen erityistuki olisi tavallisista sosiaalietuuksista poiketen lähtökohtaisestikin tarkoitettu takaisinperittäväksi, eikä asiassa siten olisi kyse tuen maksamisen aiheellisuuden tai aiheettomuuden arvioinnista.

Ehdotetun pykälän *1 momentti* vastaisi keskeiseltä sisällöltään yleisesti sosiaaliturvalainsäädännössä etuuksien takaisinperintää koskevaa säännöstä. Momentin mukaan tukea myöntänyt viranomainen antaisi takaisinperinnästä päätöksen. Takaisinperinnästä voitaisiin kuitenkin luopua joko kokonaan tai osittain, jos se katsotaan kohtuulliseksi eikä tuen maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos maksettu määrä on vähäinen. Takaisinperinnästä voitaisiin luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös, jos takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai jos perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. Takaisinperinnästä olisi luovuttava, jos se johtaisi toimeentulotuen tarpeeseen.

Pykälän *2 momentin* mukaan takaisinperintään sovellettaisiin 85 §:n 1 momentissa tarkoitettujen etuuksia koskevien lakien mukaisia kuittaamista koskevia menettelyjä silloin, kun 87 §:n mukainen tuki otettaisiin huomioon samalta ajalta myöhemmin maksettavassa etuudessa.

153 §. *Siirtyneen väestön palvelujen järjestäminen*. Pykälässä säädettäisiin siirtyneen väestön palvelujen järjestämisestä vastuullisista viranomaisista ja niiden tehtävistä. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on turvata huomattavan väestömäärän vastaanoton edellyttämät järjestelyt, jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä selkeyttää sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuuta sekä eri viranomaisten vastuita tehtäviä tilanteessa, jossa merkittävä määrä väestöä on siirtynyt poikkeusolojen takia oleskelemaan varsinaisen asuinpaikkansa ulkopuolelle. Suurelle väestömäärälle järjestettävistä palveluista huolehtiminen edellyttää huomattavaa henkilöresurssia ja esimerkiksi tarkoitukseen soveltuvia tiloja ja siten eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Ehdotettu pykälä selkeyttäisi palveluiden järjestämistä koskevia vastuita.

Pykälän *1 momentin* mukaan hätämajoituksen ja ruokahuollon sekä muiden kiireellisen ja välttämättömän huolenpidon edellyttämien palvelujen järjestämisvastuu kuuluisi hyvinvointialueille. Järjestämisvastuu kattaisi siirtyneen väestön ensivaiheessa tarvitsemat palvelut. Hyvinvointialueella sijaitsevien kuntien tulisi tukea hyvinvointialuetta järjestämisvelvollisuuden hoitamisessa osoittamalla hyvinvointialueen käyttöön tarpeellisia kiinteistöjä, henkilöstöresursseja, ruokahuollon palveluja ja välttämätöntä infrastruktuuria. Yleisjohtovastuu varsinaisesta siirtymisestä ja sen myötä vastuu kokonaisuuden koordinaatiosta säilyisi pelastustoimen viranomaisilla.

Hyvinvointialueilla on sosiaalihuoltolain 21 §:n nojalla velvollisuus järjestää tilapäistä asumista henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee asumisensa järjestämisessä hyvinvointialueen lyhytaikaista, kiireellistä apua. Sosiaalihuoltolain sääntely ei kuitenkaan vastaa niihin tarpeisiin, joita väestön viimesijaisesta turvasta ja huolenpidosta huolehtiminen edellyttää. Hyvinvointialueen toimintakyky ja voimavarat eivät myöskään riitä sellaisen väestömäärän majoittamiseen ja ruokahuollon järjestämiseen, joista poikkeusoloissa voisi olla kyse. Väestön vastaanottaminen edellyttää käytännössä siihen soveltuvia tiloja ja muuta välttämätöntä infrastruktuuria, viestintää ja henkilöstöä. Siirtymisvelvoitteen kohteena olevilla ihmisillä on hyvin monenlaisia tarpeita, joten vastaanotto on käytännössä moniviranomaistoimintaa, jossa eri toimialoihin liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat keskeisessä roolissa.

Valtio voi poikkeuksellisissa häiriötilanteissa rahoittaa sellaista toimintaa, johon hyvinvointialueen voimavarat eivät riitä (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 52 §). Yksityiskohtaista sääntelyä toiminnan järjestämisestä ja järjestämisvastuun määräytymisestä laajoissa ja vaativissa väestön siirtymistilanteissa ei kuitenkaan ole olemassa. Hyvinvointialueilla ei välttämättä ole vakavien kriisitilanteiden hallinnassa kaikkia tarvittavia resursseja, minkä vuoksi ehdotettu sääntely velvoittaisi kunnan osallistumaan siirretyn väestön välttämättömistä tarpeista huolehtimiseen yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

Kunnalla voi olla esimerkiksi liikuntahalleja ja muita toimitiloja ja kiinteistöjä, joita on mahdollista hyödyntää hätämajoituspaikkoina. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus yhteistyössä palveluntuottajiensa ja vapaaehtoisten kanssa huolehtia evakuoidun väestön tarvitsemasta ruokahuollosta ja esimerkiksi majoittamisen järjestämiseen liittyvistä muista tehtävistä. Kunnan velvollisuudella järjestää myös välttämätön infrastruktuuri viitattaisiin mm. evakuointikeskusten järjestelyjen edellyttämään juomaveteen, jätehuoltoon tai tietoliikenneyhteyksiin.

Edellä 68 §:ssä tarkoitettu väestön siirtäminen toteutettaisiin käytännössä vaiheittain siten, että ensi vaiheessa väestö ohjattaisiin evakuointikeskuksiin tai vastaavaan tilapäiseen majoitukseen, joka voisi olla myös muulla paikkakunnalla. Tavoitteena tulisi olla, että ensivaihe olisi hyvin lyhyt ja siirtyneet henkilöt voitaisiin mahdollisimman pian sijoittaa pysyvämmin. Ensivaiheessa siirretyillä henkilöillä olisi oikeus kaikkein välttämättömimpiin palveluihin, eli hyvinvointialueiden yhteistyössä kuntien kanssa järjestämään hätämajoitukseen ja ravinnosta huolehtimiseen. Sen lisäksi hyvinvointialueille kuuluisi jo ensi vaiheessa järjestää alueellaan oleskeleville muu kiireellinen sosiaali- ja terveydenhuolto normaaliajan lainsäädännön mukaisesti.

Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi kiireellinen sairaanhoito, välttämättömästä lääkityksestä huolehtiminen, psykososiaalinen tuki ja kiireellinen lastensuojelutyö. Hyvinvointialueilla on sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain perusteella velvoite huolehtia väestön kiireellisen sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta. Terveydenhuoltolain 50 §:n mukaisesti kiireellinen hoito on annettava sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Jokaisella hyvinvointialueella oleskelevalla henkilöllä on sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Sosiaalihuollon osalta tulisi esimerkiksi varmistaa lastensuojeluasiakkaiden hoito ja huolenpito ja palvelujen jatkuminen tai ikääntyneiden henkilöiden tarvitsema kotihoito.

Pykälän *2 momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseksi hyvinvointialue voisi tarvittaessa perustaa yhden tai useamman evakuointikeskuksen. Kunta olisi puolestaan 1 momentin nojalla velvollinen tarvittaessa avustamaan evakuointikeskuksen perustamista antamalla käyttöön esimerkiksi kunnan hallinnassa olevia tiloja. Hyvinvointialueen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 §:n mukaan varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Mahdollisten evakuointikeskusten perustaminen tulisi ottaa huomioon siten myös valmiussuunnittelussa.

Väestön vastaanoton järjestelyt sekä tarvittavien palvelujen järjestäminen edellyttävät käytännössä tarkoitukseen soveltuvien evakuointikeskusten perustamista, joihin väestö voidaan siirtää tai ohjata. Säännöksellä selkeytettäisiin evakuointikeskuksen perustamiseen liittyviä vastuita ja rooleja. Käytännön suunnittelussa ja harjoituksissa on ollut epäselvyyttä siinä, mikä toimija perustaa evakuointikeskuksen ja johtaa toimintaa. Evakuointikeskuksen perustaminen edellyttää käytännössä siihen soveltuvia tiloja, henkilöstöä ja materiaalia huomioiden erilaisten väestöryhmien tarpeet ja esimerkiksi hygienia. Evakuointikeskus on toiminto, jota tarvitaan vain tilanteissa, joissa väestöä joudutaan siirtämään, joten siitä on tarpeen säätää erikseen. Evakuointikeskus mahdollistaa koordinoidun toiminnan ja viranomaisten välisen, tilanteessa tarvittavan yhteistyön.

Pykälässä ei ole eritelty evakuointikeskuksia vastaanotto- ja järjestelypaikoista. Evakuointikeskuksia voi olla saman hyvinvointialueen sisällä useampia ja niiden rakenteet voivat olla keskenään erilaisia. Evakuointikeskuksessa tulisi kuitenkin pykälän 1 momentin mukaan olla tarjolla hätämajoitukseen ja ruokahuoltoon sekä muuhun kiireellisen ja välttämättömän huolenpitoon liittyviä palveluita. Evakuointiohjeen mukaisesti evakuointikeskuksessa on oltava mahdollisuus lepoon, ruokailuun, henkilökohtaiseen hygieniaan ja psykososiaaliseen tukeen. Lisäksi evakuointikeskuksessa tulee olla mahdollisuus ensiavun antamiseen ja evakuoitujen lääkitsemiseen.

Pykälän *3 momentin* mukaan silloin, kun kunnan alueella asettunut henkilö on tehnyt 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtymisestään kunnalle, kyseisen kunnan ja sekä sen hyvinvointialueen, on järjestettävä kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle laissa säädetyt palvelut siirtyneille henkilöille samoin perustein kuin kunnan ja hyvinvointialueen asukkaille. Järjestämisvastuu ulottuisi vain siihen aikaan, kuin henkilöt olisivat kyseisessä kunnassa. Säännöksellä selvennettäisiin sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuta tilanteessa, jossa merkittävä määrä väestöä on siirtynyt pidempiaikaisesti oleskelemaan varsinaisen asuinpaikkansa ulkopuolelle. Säännös selventäisi myös kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien järjestämisvastuun siirtymisen, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen taikka muutoin oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukaisen opetuksen järjestämisen, josta voimassa olevassa laissa on säädetty 109 §:n yhteydessä.

Normaaliajan lainsäädännön mukaan hyvinvointialue on järjestämisvastuussa niiden henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä, joilla on kotipaikka hyvinvointialueeseen kuuluvassa kunnassa. Jonkin ajan kuluttua myös 68 §:n mukaisesti siirtyneellä väestöllä on tarvetta muihinkin kuin kiireellisiin palveluihin, kuten esimerkiksi neuvolapalveluihin.

Evakuointitilanne kestää jonkin rajatun ajan, mutta se voi kestää kuitenkin niin pitkään, että henkilölle tai perheelle tulee tarve saada muitakin palveluja kuin ne aivan välttämättömät ja kiireelliset palvelut, joita tarkoitetaan pykälän 1 momentissa. Henkilöille on siten turvattava mahdollisuus myös muihin palveluihin, esimerkiksi kiireettömään terveydenhuoltoon. Palvelujen saamisen edellytyksenä olisi 69 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus.

Pykälän *4 momentin* mukaan, jos henkilö olisi siirtynyt kunnan alueelle siirretyn laitos- tai asumispalveluyksikön johdosta, voitaisiin sosiaali- tai terveyspalvelun järjestämisestä päättää myös 95 §:n nojalla tehdyn päätöksen perusteella. Säännösehdotuksen tausta on se, että ehdotetun 95 §:n nojalla sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella. Tilanteissa, joissa väestö siirtyy, voi olla tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi henkilökuntineen ja asiakkaineen toisen hyvinvointialueen alueelta toisen hyvinvointialueen alueelle siirretyn laitoshoidon tai asumispalveluyksikön osalta järjestämisvastuu säilyy alkuperäisellä järjestäjällä, koska järjestämisvastuun siirtyessä tulee muuten ratkaista esimerkiksi kysymykset virka- ja työsuhteiden voimassaolosta ja siirtymisestä.

23 luku. Korvaukset

154 §. *Korvaus sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta*. Pykälässä säädettäisiin valtion velvollisuudesta korvata sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemista koskevan 9 luvun nojalla Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan ottamalle omaisuudelle aiheutunut vahinko. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 128 §:n säännöksiä. Pykälää sovellettaisiin lain 57 §:ssä säädettyyn ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuuteen, 58 §:ssä säädettyyn tavaroiden luovutusvelvollisuuteen sekä 61 §:ssä säädettyyn alueiden ja huoneistojen luovutusvelvollisuuteen.

Ehdotetun 149 §:n mukaan viranomaisen tämän lain nojalla käyttöön tai hallintaan ottama omaisuus olisi lähtökohtaisesti palautettava siinä kunnossa, missä se oli käyttöön- tai hallintaan otettaessa. Säännöksen mukaan poikkeusolojen aikana viranomaisen käytössä vahingoittunut omaisuus tulisi siten ensisijaisesti pyrkiä korjaamaan tai muuten ennallistamaan siihen tilaan, jossa se oli käyttö- tai hallintaoikeuden siirtyessä. Käytännössä omaisuuden korjaaminen tai muu ennallistaminen ei kuitenkaan olisi kaikissa tilanteissa mahdollista tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Erityisesti sotilaallisissa poikkeusoloissa otettua omaisuutta voi myös tuhoutua tai kadota, minkä vuoksi sitä ei lainkaan voida palauttaa. Laissa on siksi syytä säätää palautettavalle

omaisuudelle aiheutuneen esinevahingon sekä kokonaan palauttamatta jäävän omaisuuden korvaamisesta.

Pykälä koskisi ehdotetun 1 momentin mukaan kaikkia omaisuuslajeja, joita valmiuslain nojalla on mahdollista ottaa viranomaisen käyttöön tai hallintaan, eli sekä irtaimelle että kiinteälle omaisuudelle aiheutuneita vahinkoja. Käytännössä korvattavassa vahingossa voisi olla kyse esimerkiksi viranomaisen käytössä vaurioituneen ajoneuvon korjauskustannuksista taikka kiinteistön arvon alentumisesta sillä poikkeusoloissa tehtyjen rakentamistöiden tai maaperän pilaantumisen vuoksi.

Korvaus esinevahingosta maksettaisiin aina omaisuuden omistajalle riippumatta siitä, kenen hallinnassa omaisuus on ollut käyttöön tai hallintaan ottamisen hetkellä. Kyse olisi ankarasta vastuusta, eli valtion korvausvastuun syntyminen ei edellyttäisi viranomaisen toiminnassa tapahtunutta huolimattomuutta tai laiminlyöntiä. Korvausvastuu syntyisi siten aina, kun vahinko on syntynyt omaisuuden ollessa valmiuslain toimivaltuuden nojalla viranomaisen hallinnassa vahinkoon johtavista syistä riippumatta.

Ehdotettu valtion korvausvelvollisuus koskisi vain otetulle omaisuudelle välittömästi aiheutuneen vahingon korvaamista, eli se ei kattaisi hallintaan otetun omaisuuden omistajalle tai haltijalle toimenpiteestä aiheutuneita mahdollisia muita taloudellisia menetyksiä. Valtiolla ei siten olisi velvollisuutta korvata esimerkiksi tulonmenetyksiä siltä ajalta, kun omaisuus on ollut viranomaisen hallinnassa, vaikka ne olisivatkin aiheutuneet valmiuslain nojalla toteutetusta toimenpiteestä. Säännös ei myöskään tarkoittaisi sitä, että viranomaisen olisi maksettava hallintaan otetusta omaisuudesta vuokraa tai muuta käyttökorvausta.

Pykälä koskisi vain viranomaisen hallintaan otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon korvaamista. Viranomaisen hallintaan otetulla ajoneuvolla toiselle aiheutetun vahingon korvaamiseen sovellettaisiin poikkeusoloissakin liikennevakuutuslain säännöksiä. Lain 32 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttori vastaa liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija on vahingon sattuessa Suomen valtio eikä ajoneuvolle ole otettu liikennevakuutusta.

Pykälän *2 momentin* mukaan oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei kuitenkaan olisi sellaisesta vahingosta, joka korvataan muun lain tai vakuutuksen nojalla. Valmiuslain mukainen korvaus olisi siten ehdotuksen mukaan aina viime sijainen suhteessa muun lain tai vakuutuksen nojalla suoritettavaan korvaukseen. Korvausta ei suoritettaisi valmiuslain nojalla esimerkiksi siltä osin, kun ajoneuvolle aiheutunut vahinko korvattaisiin liikennevakuutuslain nojalla. Koska pykälässä olisi kyse vain toteutuneen vahingon korvaamisesta, korvauksen määrässä otettaisiin huomioon myös muun muassa mahdollinen vakuutuksen perusteella saatu korvaus. Valmiuslain mukainen korvaus olisi viimesijainen myös suhteessa vahingonkorvauslain nojalla suoritettavaan korvaukseen. Koska vahingonkorvauslain mukainen korvaus kuitenkin edellyttää aina tuottamuksen osoittamista, se tosiasiallisesti soveltuisi harvoin valmiuslain mukaisiin tilanteisiin.

Ehdotuksen mukaan oikeutta korvaukseen ei olisi, jos korvauksen määrä olisi pienempi kuin 200 euroa. Säännöksen tarkoituksena olisi rajoittaa 1 momentissa säädettyä oikeutta korvaukseen tilanteessa, jossa korvauksen määrä jäisi taloudelliselta merkitykseltään vähäiseksi suhteessa korvausten maksamisesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan ja hallinnollisiin kustannuksiin. Ehdotettu euromääräinen raja on suhteellisen korkea johtuen siitä, että pykälää sovellettaisiin vain erityisen vakavissa poikkeusoloissa sotilaalliseen käyttöön otettuun omaisuuteen. Muihin käyttötarkoituksiin otetun omaisuuden korvaamisesta säädettäisiin erikseen 2 §:ssä, jossa vastaavaa alarajaa ei olisi.

Korvattavana vahinkona ei 2 momentin mukaan pidettäisi omaisuuden tavanomaista kulumista tai käytöstä johtuvaa arvon alenemista. Tavanomaisella kulumisella ja arvon alenemisella tarkoitettaisiin säännöksessä sellaista käyttöä ja arvon alenemista, jota normaalioloissakin voitaisiin pitää tavanomaisena.

Korvausten tasosta ja määräytymisperusteista säädettäisiin ehdotetun *3 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetusta laintasoisesta säännöksestä johtuisi siten korvaukseen oikeutetulle subjektiivinen oikeus korvaukseen, mutta ei oikeutta tietyn tasoiseen korvaukseen. Korvauksen taso ja määräytymisperusteet tulisi ehdotuksen mukaan määrittää siten, että korvausta voidaan pitää kohtuullisena ja riittävänä ottaen kuitenkin huomioon valtion taloudellinen asema sekä poikkeusoloista johtuvat olosuhteet kokonaisuudessaan. Säännös ei kuitenkaan mahdollistaisi siitä säätämistä, ettei korvausta suoritettaisi lainkaan. Korvauksen tason ja laskentaperusteiden määrittämistä koskeva säännös velvoittaisi valtioneuvostoa ja näin rajaisi asetuksenantajan harkintavaltaa.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että korvausten taso pystytään poikkeusoloissa määrittämään kokonaisarvion perusteella siten, että poikkeusoloista johtuvat taloudelliset menetykset jakautuvat oikeudenmukaisella ja mahdollisimman yhdenvertaisella tavalla ihmisten, yritysten ja julkisen vallan välillä. Sotilaallisista poikkeusoloista voi johtua mittavia taloudellisia menetyksiä sekä julkiselle vallalle että yksityisille toimijoille, eikä valtiolla tosiasiallisesti ole välttämättä taloudellisia mahdollisuuksia kaikkia menetyksiä hyvittää. Valmiuslain nojalla tehtyjen toimenpiteiden täysimääräinen korvaaminen voisi tällöin tosiasiallisesti myös johtaa näiden toimenpiteiden ylikompensaatioon suhteessa siihen, että poikkeusolojen olosuhteista välittömästi aiheutuvat menetykset tai muun lainsäädännön nojalla toteutettavat toimenpiteet jäisivät jopa kokonaan hyvittämättä.

Suppeammissa ja luonteeltaan lievemmissä poikkeusoloissa lähtökohtana voitaisiin pitää vahinkojen korvaamista täysimääräisesti, kun taas laajemmissa poikkeusoloissa asetuksella olisi mahdollista säätää yleisesti sovellettavasta alennetusta korvausten tasosta. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että poikkeusoloissa viranomaisen käytössä vahingoittuneen ajoneuvon kohtuullisista korjauskustannuksista korvattaisiin valtion varoista vain tietty prosenttiosuus loppuosan jäädessä ajoneuvon omistajan vastuulle. Säännöksen nojalla olisi myös mahdollista säätää korvausten suorittamisesta eritasoisena tai erilaisin perustein yksityishenkilölle ja yrityksille tai esimerkiksi yrityksen liikevaihtoon perustuen, jos tätä voidaan pitää taloudellisten menetysten oikeudenmukaisen jakautumisen näkökulmasta perusteltuna. Korvauksen tasoa voisi myös poikkeusolojen aikana muuttaa esimerkiksi siirryttäessä 11 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista poikkeusoloista 1 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin tai olosuhteiden muuten tätä edellyttäessä.

Korvausten taso voitaisiin ehdotuksen mukaan määrittää myös omaisuuslajikohtaisesti taikka vakiokorvauksena tai muuhun laskennalliseen perusteeseen perustuen. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin siten säätää esimerkiksi irtaimelle omaisuudelle ja kiinteälle omaisuudelle aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta joltain osin eri perustein, jos tähän olisi sääntelyn tavoitteisiin kytkeytyvät asialliset ja painavat perusteet. Kyse voisi olla myös omaisuustyyppikohtaisista vakiokorvauksista siltä osin, kun yksilöllinen korvausmäärän laskeminen ei olisi perusteltua.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston asetus ei olisi lain 14 §:ssä tarkoitettu käyttöönottoasetus tai 18 §:ssä tarkoitettu soveltamisasetus, vaan tavanomainen perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus. Asetuksen käsittelyyn ei siten sovellettaisi eduskunnan jälkitarkastusoikeutta koskevia säännöksiä. Asetus voitaisiin silti antaa vasta poikkeusoloissa ja tarvittaessa myös niiden jälkeen.

155 §. *Korvaus muuhun tarkoitukseen luovutetusta omaisuudesta*. Pykälässä säädettäisiin valtion velvollisuudesta korvata lain 11 luvun nojalla viranomaisen käyttöön tai hallintaan ottamalle omaisuudelle aiheutunut vahinko Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 128 §:n säännöksiä. Pykälässä tarkoitetun korvausvastuun piiriin kuuluisivat seuraavat toimivaltuudet:

- 71 §: Ajoneuvon luovuttaminen poliisin käyttöön tai hallintaan
- 72 §: Ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen luovuttaminen Rajavartiolaitoksen käyttöön tai hallintaan
- 73 §: Ajoneuvon tai aluksen luovuttaminen pelastusviranomaisen käyttöön
- 74 §: Väestönsuojeluun tarvittavien maa-alueiden ja huoneistojen luovutusvelvollisuus
- 76 §: Pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus
- 77 §: Siirtyneen väestön majoittamiseen tarvittavien huoneistojen luovutusvelvollisuus
- 78 §: Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus
- 80 §: Tavaroiden luovuttaminen Rajavartiolaitoksen hallintaan
- 82 §: Huoneiston luovuttaminen Maahanmuuttoviraston hallintaan
- 83 §: Maa-alueen tai huoneiston luovuttaminen poliisin hallintaan, sekä
- 84 §: Maa- tai vesialueen taikka huoneiston luovuttaminen Rajavartiolaitoksen hallintaan.

Pykälän *1 momentin* mukaan edellä mainittujen toimivaltuussäännösten nojalla viranomaisen käyttöön tai hallintaan otetun omaisuuden omistajalla tai haltijalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus toimenpiteen johdosta kärsimästään vahingosta.

Pykälässä säädetty valtion korvausvastuu vastaisi edellä 154 §:ssä säädettyä siltä osin, että myös 155 §:n osalta kyse olisi ankarasta vastuusta. Valtion korvausvelvollisuuden syntyminen ei siten edellyttäisi vahingon syntymiseen johtanutta tahallisuutta tai tuottamusta, vaan korvausvastuu syntyisi silloinkin, kun toimivaltuutta on sovellettu lain säännöksiä noudattaen ja omaisuutta käsitelty asianmukaisesti. Myöskään sillä, miksi omaisuus on poikkeusoloissa vahingoittunut tai miksi sitä ei voida palauttaa, ei olisi korvausvastuun näkökulmasta merkitystä.

Korvauksen määrään sovellettaisiin ehdotuksen mukaan, mitä vahingonkorvauslain 5 luvun 5 §:ssä säädetään esinevahingon korvaamisesta. Mainitun säännöksen mukaan esinevahinkona on korvattava esineen korjauskustannukset ja vahingosta aiheutuneet muut kulut sekä arvonalennus taikka tuhoutuneen tai hukatun esineen arvo ja lisäksi tulojen tai elatuksen vähentyminen. Korvauksen määrä olisi siten 155 §:n nojalla huomattavasti kattavampi ja koskisi laajemmin myös toimenpiteestä välillisesti aiheutuneita vahinkoja kuin 154 §:n nojalla suoritettava korvaus.

Muihin kuin sotilaallisiin tarkoituksiin tehtävä ottotoiminta olisi tosiasialliselta mittakaavaltaan aina huomattavasti pienimuotoisempaa kuin edellä 154 §:ssä tarkoitettu laajan reserviläisarmeijan toimintaedellytysten tukemiseen tähtäävä ottotoiminta. Lain 11 luvussa tarkoitetuissa tilanteissa viranomaisille on myös lähtökohtaisesti siksi huomattavasti paremmat edellytykset turvata välttämättömät resurssinsa muilla keinoin kuin ottotoimintaan tukeutumalla. Edellä käsiteltyä 154 §:ää vastaavaa välttämätöntä tarvetta rajoittaa valtion toimenpiteistä johtuvaa korvausvastuuta ei siksi 11 luvun mukaisten toimenpiteiden osalta ole.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei olisi sellaisesta vahingosta, joka korvataan muun lain tai vakuutuksen nojalla. Myös 155 §:ssä tarkoitettu korvaus olisi siten viimesijainen suhteessa muun muassa vahingonkorvauslain, liikennevakuutuslain tai vakuutuksennojalla suoritettavaan korvaukseen.

156 §. *Korvaus elinkeinotoiminnan estymisestä*. Pykälässä säädettäisiin elinkeinotoiminnan estymisen johdosta valtion varoista suoritettavasta korvauksesta. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 128 §:n säännöksiä.

Pykälän *1 momentin* mukaan tämän lain 57, 58, tai 61 §:n nojalla viranomaisen käyttöön tai hallintaan otetun omaisuuden omistajalla tai haltijalla, joka ei voi harjoittaa elinkeinotoimintaansa mainittujen säännösten nojalla toteutetun toimenpiteen takia, olisi oikeus saada valtion varoista korvaus elinkeinotoiminnan estymisestä. Ehdotettu säännös täydentäisi edellä 154 §:ssä säädettyä valtion korvausvastuuta sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta. Pykälä koskisi sellaista tilannetta, jossa ottotoiminnan kohdistaminen tietyn yrityksen tai elinkeinonharjoittajan omistamaan tai hallinnassa olevaan omaisuuteen tosiasiallisesti olennaisilta osin estäisi tätä harjoittamasta elinkeinotoimintaansa. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun kuljetusyrityksen koko kuljetuskalusto tai olennainen osuus siitä otettaisiin poikkeusoloissa viranomaisten käyttöön tai hallintaan mainittujen lisätoimivaltuuksien nojalla. Ehdotettu 154 §:n mukainen korvaussäännös ei sisältäisi oikeutta vuokraan tai käyttökorvaukseen, vaan sen nojalla korvattaisiin valtion varoista ainoastaan omaisuuden vahingoittumisesta tai palauttamatta jättämisestä aiheutuvia menetyksiä. Koska lain 11 luvun mukaisia toimenpiteitä koskeva ehdotettu 155 § olisi sen sijaan korvausperusteiltaan huomattavasti kattavampi, pykälää ei olisi tarpeen ulottaa koskemaan siinä säädettyjä toimivaltuuksia.

Vaikka otto-oikeuksia voidaan lähtökohtaisesti vastaavalla tavalla kohdistaa myös yksityishenkilöihin, pykälä koskisi ehdotuksen mukaan vain elinkeinonharjoittajia. Kaikkia valmiuslain toimivaltuuksia koskisivat ehdotuksen mukaan lain 29–31 §:ssä säädetyt yleiset periaatteet toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Otto-oikeuksien osalta periaatteet ohjaisivat soveltamista siten, ettei toimenpiteitä lähtökohtaisesti saisi kohdistaa tavalla, joka aiheuttaa sen kohteelle kohtuutonta haittaa. Koska yrityksillä voi kuitenkin olla hallinnassaan sellaisia poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä resursseja, joita ei ole muualta saatavissa, yleiset soveltamisperiaatteet eivät välttämättä riitä turvaamaan niiden asemaa riittävällä tavalla. Ehdotettu valtion korvausvastuuta koskeva säännös olisikin tarkoitettu viimesijaisesti turvaamaan toimenpiteen kohteena olevan yrityksen asemaa tilanteessa, jossa sitä ei poikkeusolojen hallintaan liittyvien välttämättömien tarpeiden vuoksi ole mahdollista riittävällä tavalla turvata toimivaltuuksien yleisten soveltamisperiaatteiden kautta. Yksityishenkilöiden hallinnassa vastaavia resursseja ei lähtökohtaisesti ole, vaan heidän osaltaan toimenpiteiden kohtuullisuus voidaan lähtökohtaisesti riittävällä tavalla turvata yleisten soveltamisperiaatteiden kautta ottamalla toimenpiteen vaikutukset huomioon jo ottotoimenpiteitä kohdistettaessa.

Pykälän *2 momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettujen korvausten tasosta ja laskentaperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Korvausten taso olisi määritettävä siten, että korvausta voidaan pitää kohtuullisena ja riittävänä ottaen kuitenkin huomioon valtion taloudellinen asema sekä poikkeusoloista johtuvat olosuhteet kokonaisuudessaan. Säännös vastaisi sisällöltään ehdotetun 154 §:n 2 momenttia, jonka tarkoitusta ja soveltamista kuvataan tarkemmin edellä.

157§. *Korvaus palvelun suorittamisesta*. Pykälässä säädettäisiin elinkeinonharjoittajan, joka velvoitetaan lain 59, 70, 79 tai 81 §:n nojalla suorittamaan viranomaisen yksilöimä palvelu, oikeudesta saada valtion varoista korvaus palvelun suorittamisesta aiheutuneista välittömistä ja kohtuullisista kustannuksista. Pykälä olisi uusi, vaikkakin voimassa olevan valmiuslain vastaavia palvelun suorittamista koskevia säännöksiä on mahdollista tulkita ehdotusta vastaavalla tavalla. Pykälän tarkoituksena olisi sekä turvata lain toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten oikeudenmukainen jakautuminen valtion ja toimenpiteiden kohteena olevien yritysten välillä että varmistaa elinkeinonharjoittajien tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa lain nojalla velvoitetut palvelut.

Pykälä koskisi ehdotuksen mukaan toimivaltuussäännöksiä, joiden nojalla viranomainen voi velvoittaa elinkeinonharjoittajan suorittamaan sille tietty palvelu. Pykälän soveltamisalaan kuuluisivat siten:

- 59 §: Palvelujen suorittamisvelvollisuus
- 70 §: Kuljetusten suorittamisvelvollisuus

- 79 §: Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien palvelujen suorittamisvelvollisuus, sekä
- 81 §: Palvelujen suorittaminen Rajavartiolaitokselle.

Pykälän tarkoituksena on asiallisesti säätää edellä mainittujen valmiuslain lisätoimivaltuuksien nojalla suoritettavien palvelujen vastikkeellisuudesta. Kohtuullisten kustannusten korvaamisella tarkoitettaisiin säännöksessä lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta, eli korvauksen tulisi kattaa elinkeinonharjoittajalle mainitun palvelun suorittamisesta aiheutuneet kiinteät ja muuttuvat kustannukset, kuten henkilöstö-, kalusto-, materiaali- ja muut vastaavat kustannukset. Kohtuullisista kustannuksista suoritettava korvaus ei siten kuitenkaan sisältäisi elinkeinonharjoittajalle jäävää voittoa, eikä korvaus siten yleensä täysimääräisesti vastaisi yrityksen normaalia hinnoittelua.

Kustannusten välittömyydellä tarkoitettaisiin säännöksessä sitä, ettei säännöksen nojalla korvattaisi elinkeinonharjoittajalle toimenpiteestä välillisesti aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Valtiolla ei siten olisi korvausvastuuta esimerkiksi siitä, että elinkeinonharjoittaja menettäisi lisätoimivaltuuteen perustuvan velvoitteen takia sen muuhun liiketoimintaan perustuvia tuottoja.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten korvaamisesta vakiokorvauksena tai muuhun laskennalliseen perusteeseen perustuvana korvauksena. Vakiokorvauksesta tai korvauksen määräämisen laskennallisista perusteista tulisi tällöin säätää riittävän yksiselitteisesti mainitulla asetuksella. Käytännössä korvaus voitaisiin maksaa vakiokorvauksena tai muuhun laskennalliseen perusteeseen perustuvana korvauksena esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelun suorittamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin erittäin laajamittaisesti, eikä korvauksia siksi olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista määrittää palvelukohtaisesti sen aiheuttaman hallinnollisen taakan tai kustannusten vuoksi. Myös laskennallisen tai vakiokorvauksen tulisi kuitenkin määrältään pääsääntöisesti vastata 1 momentissa tarkoitettuja kohtuullisia kustannuksia. Momentissa tarkoitettu valtioneuvoston asetus ei olisi lain 14 §:ssä tarkoitettu käyttöönottoasetus tai 18 §:ssä tarkoitettu soveltamisasetus, vaan tavanomainen perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus. Asetuksen käsittelyyn ei siten sovellettaisi eduskunnan jälkitarkastusoikeutta koskevia säännöksiä.

158 §. *Matka- ja majoituskustannusten korvaaminen*. Pykälässä säädettäisiin matka- ja majoituskustannusten korvaamisesta työntekijälle tai virkamiehelle lain 33, 41 tai 93 §:ää sovellettaessa.

Pykälän 1 momentti koskisi 41 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettua tilannetta ja sen mukaan työnantajan olisi korvattava kohdan mukaisesti toiseen työntekopaikkaan siirretylle työntekijälle toimenpiteestä aiheutuvat kohtuulliset ja välttämättömät matka- ja majoituskustannukset. Mainitun 41 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan työnantaja voisi määrätä työntekijä yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä henkilöstön yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvelvoitteista poiketen tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan edellyttäen, että siirto ei aiheuta hänelle kohtuutonta haittaa. Lain 40 §:n mukaan säännös koskisi myös valtion, kuntien ja hyvinvointialueen virkamiehiä.

Momentissa tarkoitettu työnantaja voisi olla yksityinen tai julkinen. Siltä osin, kun kyse olisi valtion viranomaisesta tai laitoksesta, korvauksen hakemiseen ja suorittamiseen sovellettaisiin tämän lain 160 §:ssä säädettyä menettelyä.

Pykälän *2 momentti* koskisi valtion viraston ja henkilöstön siirtämistä koskevaa 33 §:ää sekä satamahenkilöstön siirtämistä koskevaa 93 §:ää. Säännös vastaisi asiallisesti 1 momentin mukaista säännöstä. Koska korvauksen suorittaisi 2 momentissa mainittujen toimivaltuuksien osalta kuitenkin aina valtio, siitä säädettäisiin erikseen.

Ehdotetun 33 §:n 1 momentin mukaan hallintotehtävien hoitamiseksi valtioneuvosto voisi poikkeusoloissa päättää alaisensa viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen taikka niiden osan sekä henkilöstön siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Tällöin henkilöstön virkapaikka voitaisiin siirtää toiselle paikkakunnalle, jos se on viraston tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Ehdotetun 93 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maanpuolustuksen tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tavaratoimitusten turvaamiseksi päätöksellään määrätä alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittavan henkilöstön toimimaan tilapäisesti, mutta enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on.

159 §. *Korvaus työtapaturmasta ja ammattitaudista.* Pykälässä säädettäisiin valmiuslain nojalla määrätyssä työtehtävässä sattuneen tapaturman tai siinä saadun ammattitaudin korvaamisesta. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 129 §:ää, mutta säännöksen sanamuotoa ja korvausasian käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan tarkennettavaksi.

Pykälän 1 momentissa olisi aineellinen viittaussäännös, jonka mukaan tämän lain nojalla määrätyn työvelvollisuuden mukaisessa työtehtävässä sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritettaisiin korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työ- tai virkasuhteen työtapaturmasta ja ammattitaudista. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat 46 §:ssä tarkoitettu yleinen työvelvollisuus, 44 §:ssä tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuus sekä 45 §:ssä tarkoitettu väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus. Säännös ei koskisi ehdotetun 41 ja 42 §:n mukaista palvelussuhteen ehdoista poikkeamista, koska niiden osalta työtehtävät eivät suoranaisesti johdu valmiuslain toimivaltuudesta, vaan työntekijän työ- tai virkasuhteesta. Palvelussuhteen ehdoista poikettaessa sattunut työtapaturma tai sen yhteydessä aiheutunut ammattitauti korvataan työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisesti ilman erillistä viittaustakin.

Pykälän 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaisesti työtapaturma- ja ammattitautilain mukainen korvaus olisi ensisijainen suhteessa muuhun lakisääteiseen vakuutus- ja sosiaaliturvaan. Ensisijaisuus tarkoittaa rajanvetoa muihin vakuutus- ja sosiaaliturvajärjestelmiin ja se ilmenee niin, ettei työtapaturmakorvauksia myönnettäessä oteta huomioon muista järjestelmistä mahdollisesti myönnettäviä korvauksia, jos korvaukseen oikeuttava tapahtuma täyttää kahden tai useamman etuuden tunnusmerkit. Muusta järjestelmästä on kuitenkin mahdollista saada lisäkorvausta, jos sen korvaus on suurempi kuin työtapaturmakorvaus. Esimerkiksi liikennevakuutuslain (460/2016) nojalla liikennevahingosta suoritettava korvaus ansionmenetyksestä voi olla suurempi tai maksettavaksi voi tulla korvaus, jota ei tunneta työtapaturma- ja ammattitautilaissa. Työtapaturmakorvauksen ensisijaisuuden säilyttäminen myös valmiuslain perusteella määrättyjen työtehtävien kohdalla olisi perusteltua kaikkien eri perustein työtehtäviä suorittavien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun korvausasian käsittelyyn ja muutoksenhakuun korvausasiassa annettuun päätökseen sovellettaisiin työtapaturma- ja ammattitautilain säännöksiä. Mainitun lain 207 §:n mukaan korvauksen valtion työssä aiheutuneen työtapaturman tai ammattitaudin johdosta maksaa Valtiokonttori.

160 §. *Korvauksen hakeminen ja maksaminen.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin luvussa tarkoitettujen korvausten hakemisesta ja maksamisesta. Ehdotuksen mukaan valmiuslain aineellisten korvaussäännösten nojalla suoritettavien korvausten maksamisesta vastaisi Valtiokonttori. Pykälä ei koskisi 159 §:ssä tarkoitettuja työtapaturmasta ja ammattitaudista maksettavia korvauksia, joiden osalta korvausasian käsittelyyn sovellettaisiin työtapaturma- ja ammattitautilain säännöksiä.

Pykälässä tarkoitetut korvaukset maksettaisiin pykälän *1 momentin* mukaan niihin oikeutetun hakemuksesta, joka olisi toimitettava Valtiokonttorille viimeistään 12 kuukauden kuluessa sen

käyttöönottoasetuksen voimassaolon päättymisestä, jonka nojalla suoritettuun toimenpiteeseen oikeus korvaukseen perustuisi. Määräaika ei siten alkaisi kulua poikkeusolojen päättymisestä tai itse korvaukseen oikeutetusta toimenpiteestä, vaan se olisi sidottu käyttöönottoasetuksen voimassaoloon.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää korvausten maksamisesta ilman hakemusta. Käytännössä viran puolesta suoritettaviin korvauksiin perustuva menettely voisi olla hallinnollisen taakan vähentämiseksi tarkoituksenmukainen esimerkiksi tilanteessa, jossa Valtiokonttorilla olisi maksettavanaan suuri määrä sellaisia korvauksia, joiden laskemiseksi ja suorittamiseksi ei tarvita selvitystä korvaukseen oikeutetuilta.

Korvausasian käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Korvauksen hakijan olisi siten esitettävä hakemuksensa yhteydessä tarpeellinen selvitys, kuten kuitit ja muut tositteet, korvauksen määräämiseksi. Muutoksenhausta Valtiokonttorin korvauspäätökseen säädettäisiin erikseen 169 §:ssä.

161 §. *Lunastuskorvaus*. Pykälässä säädettäisiin lain 94 §:n nojalla toteutetusta toimenpiteestä suoritettavasta lunastuskorvauksesta. Ehdotetun 94 §:n mukaan elinvoimakeskus voi maan energiahuollon, välttämättömän rakentamisen tai välttämättömyyshyödykkeiden tuotannon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa puun, puutavaran tai turpeen omistajan, kiinteistön omistajan tai haltijan taikka puun hakkuu- tai turpeen otto-oikeuden haltijan luovuttamaan tietyltä kiinteistöltä tai sijainnista puuta, puutavaraa tai turvetta elinvoimakeskuksen nimeämälle taholle.

Lunastetun puun, puutavaran tai turpeen omistajalla tai haltijalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus saada omaisuuden luovutuksensaajalta täysi korvaus toimenpiteen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Valmiuslain luonteen vuoksi laissa ei säädettäisi yksityiskohtaisemmin korvauksen määrän laskemisesta, mutta korvauksen laskemisessa tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon lunastuskorvauksia koskeva normaaliolojen lainsäädäntö ja käytäntö. Elinvoimakeskus määräisi päätöksellään korvauksen määrän. Päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin lain 169 §:ssä säädetään.

162 §. *Poikkeusolojen erityistukea koskevat kustannukset*. Pykälässä säädettäisiin valtion kustannusvastuusta sekä hyvinvointialueille aiheutuvien kustannusten korvaamisesta 87 §:n mukaista toimivaltuutta sovellettaessa. Hyvinvointialueiden korvaus maksettaisiin joko hyvinvointialueiden valtion rahoituksen kautta tai valtionavustuksena.

163 §. *Eräiden toimenpiteiden huomioiminen valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä*. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa ehdotetun 101 §:n 2 momentin ja 153 §:n mukaisten toimenpiteiden vaikutukset huomioon valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä. Toimenpiteillä viitataan opetuksen ja koulutuksen järjestämistä koskeviin toimenpiteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi opetuksen ja koulutuksen siirtämistä koskevat toimenpiteet tai järjestysvastuun siirtymistä koskevat toimenpiteet. Pykälä korvaisi voimassa olevan lain 109 §:n 3 momentin.

Ehdotetun 101 ja 153 §:n mukaisilla toimenpiteillä saattaisi olla merkittäviäkin vaikutuksia säännöksissä tarkoitettujen toimintojen kustannuksiin. Toimenpiteet ja niiden kustannusvaikutukset eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa automaattisesti heijastuisi opetustoimen valtionosuuksien ja -avustusten määräytymiseen, jonka vuoksi laissa on yhä tarpeen ottaa säännös, jonka nojalla kustannusvaikutukset voitaisiin ottaa valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä huomioon siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Valtionosuuksista ja -avustuksista opetuksen ja koulutuksen osalta säädetään opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009), kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) ja valtionavustuslaissa (688/2001).

164 §. *Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudet.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tässä luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä tietoja. Valtiokonttorilla olisi pykälän *1 momentin* nojalla ensinnäkin oikeus saada valtion korvausvastuun perusteena olevan lisätoimivaltuuden täytäntöönpanosta vastaavalta viranomaiselta toimivaltuuden täytäntöönpanoa koskevia tietoja. Toimivaltuuden täytäntöönpanoa koskevilla tiedoilla tarkoitettaisiin erityisesti tietoja niistä henkilöistä tai yrityksistä, joihin valmiuslain toimenpiteitä on kohdistettu, toimenpiteiden sisällöstä sekä esimerkiksi ottotoiminnan kohteena olevalle omaisuudelle aiheutuneista vahingoista. Käytännössä kyse olisi siten tiedoista, joiden nojalla Valtiokonttori pystyy arvioimaan korvausvastuun olemassaolon ja laskemaan korvauksen määrän. Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin puolestaan Valtiokonttorin oikeudesta saada korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä korvauksen hakijaa koskevia rekisteritietoja.

24 luku. Rangaistussäännökset

165 §. *Viittaus rikoslakiin.* Pykälä korvaisi nykyisen lain 132 §:n ja siinä viitattaisiin rikoslain 46 luvun 1–3 §:ään. Kyseiset rikoslain säännökset koskevat säännöstelyrikosta sekä sen lievää ja törkeää tekomuotoa. Rikoslain 46 luvun 1 §:n alaan kuuluu myös valmiuslain säännöstelyn rikkomista tai sen yritystä koskevat teot.

166 §. *Valmiuslakirikkomus.* Pykälässä säädettäisiin valmiuslakirikkomuksen alaisista teoista ja se korvaisi voimassa olevan 133 §:n sääntelyn. Rikkomuksena rangaistavien tekojen luetteloa laajennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden. Samalla luovuttaisiin eräistä rangaistavaksi säädetyistä teoista niitä koskevaan toimivaltuussääntelyyn ehdotettujen muutosten vuoksi. Valmiuslakirikkomuksen alaan ei enää sisällytettäisi myöskään palvelujen suorittamisvelvollisuutta, jonka tehosteeksi ehdotetun 145 §:n nojalla voitaisiin asettaa uhkasakko.

Rikkomuksena rangaistavia tekoja olisivat pykälän 1 kohdan mukaan työvelvollisuutta koskevan ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti. Kyseinen kohta olisi uusi. Ehdotetun 2 kohdan mukaan rangaistavaa olisi myös se, että henkilö laiminlöisi hänelle määrätyn työvelvollisuuden. Ehdotetun 3 kohdan mukaan rangaistavaa olisi se, jos henkilö laiminlöisi 93 §:n nojalla määrätyn velvollisuuden siirtyä toiseen työntekopaikkaan. Kyseinen säännös koskee satamatyöntekijöitä.

Valmiuslakirikkomuksesta tuomittaisiin 4 kohdan mukaan myös se, joka laiminlyö huoneiston tai ylimääräisen huoneen ilmoitusvelvollisuuden. Kyseinen kohta olisi voimassa olevaan lakiin nähden uusi. Pykälän 5 kohdassa rangaistavaksi säädettäisiin valmiuslaissa säädettyjen luovutusvelvollisuuksien laiminlyöminen ja 6 kohdassa valmiuslain nojalla säädetyn liikkumis- tai oleskelukiellon tai -rajoituksen rikkominen. Pykälässä mainittujen tekojen rangaistusvastuun edellytyksenä olisi tuottamuksellisuus ja tahallisuus. Mahdollinen rangaistusseuraamus olisi sakko.

25 luku. Muutoksenhaku

167 §. *Muutoksenhaku lain III osassa tarkoitettuun päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta lain III osassa tarkoitettuun päätöksen. Pykälä koskisi siten asiallisesti muutoksenhakua lain mukaisten lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskeviin viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi ensinnäkin informatiivisen viittauksen, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Kaikkiin viranomaisten lain III osan nojalla tekemiin hallintopäätöksiin saisi siten hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin mainitussa laissa säädetään. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa sääde-

tään, sovellettaisiin myös muutoksenhaussa hyvinvointialueen ja kunnallisen viranomaisen lain III osan nojalla tekemään päätökseen.

Pykälän *2 momentti* sisältäisi voimassa olevan lain 130 §:n 2 momenttia vastaavan säännöksen, jonka mukaan lain III osan säännösten nojalla annettua hallintopäätöstä olisi kuitenkin noudatettava heti muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää. Valmiuslain mukaisten toimenpiteiden luonne ja tarkoitus huomioon ottaen on asiallisesti välttämätöntä, ettei mahdollinen muutoksenhaku lähtökohtaisesti estä toimivaltuuksien välitöntä täytäntöönpanoa.

168 §. *Uhkasakkoa koskeva muutoksenhaku.* Pykälässä säädettäisiin lain 141 §:n nojalla asetettua uhkasakkoa koskevasta muutoksenhausta. Ehdotuksen mukaan muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovellettaisiin, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Muutoksenhausta säädetään uhkasakkolain 24 §:ssä.

169 §. *Muutoksenhaku korvausta koskevaan päätökseen*. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta Valtiokonttorin 160 §:n nojalla tekemään korvauspäätökseen. Ehdotuksen mukaan päätökseen ei saisi hakea suoraan muutosta valittamalla, vaan siihen voisi vaatia oikaisua hallintolain 7 a luvussa säädettyä menettelyä noudattaen. Oikaisuvaatimuksen käsittelisi Valtiokonttori ja siihen annettuun päätöksen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valmiuslain mukaisten korvaushakemusten määrä riippuisi merkittävästi muun muassa poikkeusolojen laajuudesta, käyttöönotetuista toimivaltuuksista ja poikkeusolojen kestosta. Korvausta koskevia asioita voisi kuitenkin olla käsiteltävänä samanaikaisesti erittäinkin paljon, minkä vuoksi oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää niihin soveltuvana. Valmiuslain mukaiset korvausasiat olisivat myös todennäköisesti useimmiten luonteeltaan melko yksinkertaisia ja tältäkin osin soveltuvat oikaisuvaatimusmenettelyyn.

Ehdotettu muutoksenhakusääntely poikkeaisi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) säännöksistä, joiden mukaan Valtiokonttorin mainitun lain mukaisesti tekemään päätökseen ei saa lainkaan hakea muutosta. Ratkaisuun tyytymätön voi sen sijaan mainitun lain 4 §:n 2 momentin mukaan nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädetyssä järjestyksessä. Koska ehdotetuissa valmiuslain korvaussäännöksissä ei pääosin olisi kyse vahingonkorvausoikeudellisista korvauksista, mainitun lain mukaista vahingonkorvauskannetta ei voida pitää niiden osalta soveltuvana, vaan muutoksenhakuun olisi perusteltua soveltaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Myöskään muutoksenhaun eriyttämistä osin yleisiin tuomioistuimiin ja osin hallintotuomioistuimiin ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

170 §. *Eräiden riita-asioiden käsittely*. Pykälä sisältäisi selvyyden vuoksi lakiin otettavat informatiiviset viittaukset oikeudenkäymiskaareen eräiden valmiuslain toimivaltuuksiin liittyvien riita-asioiden käsittelystä. Säännökset koskisivat lain 41 ja 42 §:ssä tarkoitettua työsuhteen ehtoa, 52 §:ssä tarkoitettua työvelvollisuussuhteen ehtoa sekä 104 tai 105 §:ssä tarkoitettua vuokrasuhteen ehtoa.

Palvelussuhteen ehtoja koskevissa ehdotetuissa 41 ja 42 §:ssä on asiallisesti kyse tiettyjen palvelussuhteen vähimmäisehtojen tilapäisestä muuttamisesta. Vaikka toimivaltuus pykälissä tarkoitettuihin poikkeuksiin johtuu valmiuslain säännöksistä, poikkeuksia voisivat soveltaa sekä julkiset että yksityiset työnantajat ja ne muodostavat asiallisesti kiinteän kokonaisuuden työntekijää koskevien muiden työsuhteen ehtojen kanssa. Valmiuslaissa ei siten ole perusteita laajentaa valitusmahdollisuutta hallinto-oikeuteen tällaisiin työsuhdetta koskeviin erimielisyyksiin. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti sitä, miten myös voimassa olevan lain palvelussuhteen ehtoja ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tulkittu (KHO:2023:83).

Lain 52 §:ssä tarkoitettu työvelvollisuussuhde ja lain 104 tai 105 §:ssä tarkoitettu vuokrasuhde perustuisivat viranomaiseen hallintopäätökseen, jonka nojalla kuitenkin syntyisi luonteeltaan

yksityisoikeudellinen työnantajan ja työvelvollisen tai vuokranantajan ja vuokralaisen välinen oikeussuhde. Oikeussuhteen synnyttävään viranomaisen hallintopäätökseen voisi tällöin hakea muutosta valittamalla päätöksestä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti hallinto-oikeuteen. Muilta osin hallintopäätöksen nojalla syntynyttä yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevat erimielisyydet kuitenkin ratkaistaisiin riita-asian menettelyssä yleisissä tuomioistuimissa.

171 §. *Poikkeusolojen erityistukea koskevan tuen takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano.* Pykälässä säädettäisiin poikkeusolojen erityistukea koskevan tuen takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Pykälän mukaan edellä 152 §:ssä tarkoitettua poikkeusolojen erityistuen takaisinperintää koskeva päätös saataisiin panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

7.2 Laki rikoslain muuttamisesta

46 luku. **Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset**

Luvun otsikko. Lain 46 luvun otsikko on tällä hetkellä ’’Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset’’. Luvun otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä mainittaisiin myös säännöstelyrikokset. Muutoksella on tarkoitus osoittaa, että luku kattaa myös muita kuin maahantuontiin ja maastavientiin liittyviä rikostyyppejä, kuten myös valmiuslain säännöstelyyn liittyvien velvoitteiden rikkomisen.

1 §. *Säännöstelyrikos.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin säännöstelyrikosta koskevan rangaistusuhan ulottamisesta eräisiin valmiuslaissa säädettyihin tai sen nojalla säädettäviin velvoitteisiin. Ehdotetulla momentilla korvattaisiin pykälän 1 momentin 4 kohdassa oleva viittaus valmiuslakiin. Kyseinen viittaus on muotoilu yleisesti valmiuslakia koskevaksi ja jättää siten avoimeksi sen, mihin valmiuslain säännöksiin rangaistusvastuu tosiasiallisesti kytkeytyy. Voimassa olevaa sääntelyä voidaan pitää siten ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Ehdotetussa uudessa *3 momentissa* yksilöitäisiin ne valmiuslain säännökset ja niitä koskevat tai niiden nojalla säädetyt velvollisuudet, joiden rikkominen voidaan tuomita säännöstelyrikoksena. Vaikka useiden valmiuslain toimivaltuuksien voidaan katsoa liittyvän vähintään välillisesti hyödykkeiden tai palvelujen saatavuuteen, säännöstelyrikoksen alaan ehdotetaan kuuluvan vain yksinkertaisemmin toteennäytettävät säännöstelyn rikkomista koskevat teot. Rangaistusuhan on siten tarkoitus kytkeytyä erityisesti niihin valmiuslaissa tai sen nojalla säädettäviin velvoitteisiin, joiden toteuttamiseen ei lähtökohtaisesti pitäisi jäädä liioin tulkinnanvaraa.

Valmiuslain erityispiirteiden takia rangaistusuhan alaiset velvollisuudet seuraavat joko suoraan kyseisen valmiuslain säännöksen (lisätoimivaltuuden) käyttöönotosta, joka tapahtuu valmiuslain mukaisella käyttöönottoasetuksella tai lisätoimivaltuuksien soveltamisen kannalta välttämättömästä soveltamisasetuksesta taikka näiden muodostamasta kokonaisuudesta. Edellä mainituissa asetuksissa olisi tällöin lisättävä viittaus rikoslain säännöstelyrikoksia koskevaan sääntelyyn ja myös maininta toiminnan rikkomisen rangaistavuudesta.

Momentin *1 kohdan* mukaan säännöstelyrikoksesta voitaisiin tuomita se, joka rikkoo valmiuslain 88, 90, 99, 124–125, 139–140 tai 142 §:ssä säädettyä tai niiden nojalla säädettyä tai määrättyä velvoitetta rajoittaa tietyn hyödykkeen tai palvelun luovuttamista eteenpäin. Rangaistusuhka ulottuisi siten esimerkiksi sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, joilla on hallussaan valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviä säännöstelyn alaisia tuotteita, kuten tiettyjä hyödykkeitä ja joille voidaan valmiuslailla asettaa velvollisuus olla luovuttamatta näitä hyödykkeitä muille kuin ostoluvan haltijoille tai luovuttaa niitä vain asetuksella säädettävien määrällisten rajoitusten mukaisesti.

Ehdotetun *2 kohdan* mukaan säännöstelyrikoksesta voitaisiin tuomita se, joka rikkoo valmiuslain 89 §:n nojalla säädettyä rajoitusta tai kieltoa käyttää hyödykettä vain tiettyyn tuotantoon.

Ehdotetun *3 kohdan* mukaan rangaistusuhka ulottuisi myös siihen, joka rikkoo valmiuslain 91 tai 102 §:ssä, 126 §:n 1 momentissa taikka 143 §:ssä säädettyä velvoitetta noudattaa hyödykkeen tai palvelun enimmäishintaa tai hinnan korotuskattoa. Valmiuslain nojalla voidaan esimerkiksi asettaa enimmäishinta säännöstelyn alaisille kulutushyödykkeille tukku- ja vähittäismarkkinoilla. Velvoite voisi koskea myös kieltoa korottaa hintaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää prosentuaalista määrää enempää.

Ehdotetun *4 kohdan* mukaan säännöstelyrikoksesta voitaisiin tuomita myös se, joka rikkoo valmiuslain 92 §:n nojalla säädettyä hyödykkeiden tai palvelujen tuonti- tai vientikieltoa tai velvoitetta rajoittaa tuontia tai vientiä. Rangaistavana tekona voitaisiin siten pitää toimintaa, millä ulkomaankauppaa jatkettaisiin siihen kohdistuvista kielloista tai rajoituksista huolimatta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetun valmiuslain systematiikka perustuu siihen, että lain III osan mukaiset lisätoimivaltuudet otetaan käyttöön ja niiden soveltamisesta monilta osin säädetään tarkemmin lain 14 §:ssä tarkoitetuilla käyttöönottoasetuksilla ja 18 §:ssä tarkoitetuilla soveltamisasetuksilla. Käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia koskevia ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia käsitellään yksityiskohtaisesti esityksen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa 12 sekä säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä, eikä niitä siksi laajemmin käsitellä tässä yhteydessä.

Lakiehdotus sisältää käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia koskevien asetuksenantovaltuuksien lisäksi muutamia tavanomaisia perustuslain 80 §:ssä tarkoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Vaikka ehdotetussa laissa tarkoitetut asetukset olisi tältäkin osin tarkoitettu annettavaksi vasta poikkeusoloissa tai niiden jälkeen, niihin ei sovellettaisi lain II osassa säädettäviä käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia koskevia menettelyjä, eikä niihin siten kohdistuisi eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Tällaisia asetuksenantovaltuuksia sisältyisi tärkeysmäärittelyjen yhteensovittamista koskevaan ehdotettuun 25 §:ään sekä laajamittaisemmin valtion korvausvastuuta koskevaan ehdotetun lain 20 lukuun. Ehdotettu valtion korvausvastuuta koskeva sääntely perustuisi osin korvausten tason ja laskentaperusteiden määrittämiseen tapauskohtaisesti valtioneuvoston asetuksella. Luvussa tarkoitetut asetukset olisi mahdollista antaa joko poikkeusolojen aikana tai niiden jälkeen.

Asetuksen antaja olisi kaikkien ehdotettujen valtuuksien osalta valtioneuvosto. Esitykseen ei siten sisälly lainkaan ehdotuksia asetuksenantovaltuuksiksi tasavallan presidentille tai ministeriöille. Esitykseen ei sisälly myöskään ehdotuksia säännöksiksi, joilla muu viranomainen valtuutettaisiin antamaan yleisesti sovellettavia oikeussääntöjä.

9 Voimaantulo

Ehdotetut lait on lähtökohtaisesti tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotettua voimaantuloaikataulua täsmennetään lausuntokierroksen jälkeen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Valmiuslain systematiikan takia lain toimeenpano tapahtuisi pääasiallisesti vasta mahdollisissa poikkeusoloissa. Poikkeuksen tästä muodostavat ainoastaan varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset, joita sovelletaan välittömästi lain voimaantulon perusteella jo normaalioloissa. Asiallisesti lain toimivuuden seuranta perustuukin erityisesti sen testaamiseen osana hallinnonalakohtaisia ja yhteisiä valmiusharjoituksia.

Jaksoa täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Jakso täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Esityksen taloudellisia vaikutuksia kuvataan edellä jaksossa 4.2.2.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Poikkeuslakien välttämisen periaate

Voimassa oleva valmiuslaki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä pysyväisluonteisena poikkeuslakina. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista (HE 1/1998 vp, s. 124/II). Keskeiset säännökset poikkeuslakimenettelyn käyttämisestä sisältyvät perustuslain 73 §:n 1 momenttiin. Ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Saman säännöksen 2 momentin mukaan ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Poikkeuslakien osalta perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jää aineellisesti ristiriitaan perustuslain kanssa. Poikkeuslailla ei sen sijaan voida poistaa mahdollista ristiriitaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa kansainvälisen oikeuden kannalta (PeVL 26/2024 vp). Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajaava ilmaisu "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Tämä merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee kuitenkin ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuu välttämättömäksi, tulee poikkeus rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi (PeVM 10/2006 vp, PeVL 29/2022 vp, kappale 34). Jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mukaan ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina eli määräaikaisina (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22—23, PeVL 6/2009 vp, s. 16). Perustuslakiuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi onkin vakiintunut uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen (ks. myös PeVL 29/2022 vp, (ks. myös PeVL 1 a/1998 vp). Poikkeuslakien säätämiseen tulee siten perustuslain esitöiden valossa suhtautua pidättyvästi.

Voimassa olevan valmiuslain poikkeuslakiluonne johtui sen poikkeusolomääritelmän laajuudesta suhteessa silloiseen perustuslain 23 §:ään ja lain sisältämistä delegointisäännöksistä, jotka ovat suurelta osin sellaisia, etteivät ne ole olleet saatettavissa vastaamaan perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt valmiuslakia säädettäessä myöskään kaikkia siihen ehdotettuja toimivaltuuksia perustuslain lailla säätämisen vaatimusten mukaisina. Valmiuslain säätämiselle oli valiokunnan mielestä kuitenkin sellaisia poikkeuksellisia syitä, jotka puolsivat poikkeuslakimenettelyn käyttämistä (PeVL 6/2009 vp, s. 16). Valiokunta edellytti toisaalta lakiehdotuksen täsmentämistä ja täydentämistä eräin osin siitäkin riippumatta, että lakiehdotus tultaisiin käsittelemään perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta painotti, ettei valmiuslain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ollut valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp s. 4–7 ja 16–17). Käsitellessään lakiehdotusta seuraavilla valtiopäivillä, valiokunta kehotti valtioneuvostoa arvioimaan, voitaisiinko perustuslakipoikkeusten alaa entisestään supistaa valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla. (PeVL 20/2011 vp).

Perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia poikkeusoloissa koskevaa 23 §:ää on valmiuslain voimaantulon jälkeen muutettu siten, että se kattaa laajemmin myös valmiuslain mukaiset poikkeusolot (HE 60/2010 vp). Perustuslain 23 §:n nykyinen sanamuoto mahdollistaa lisäksi aiempaa vähäisessä määrin laajemman lainsäätäjän delegointitoimivallan (PeVM 9/2010 vp). Perustuslain muuttaminen ei kuitenkaan kaikilta osin muuttanut voimassa olevan valmiuslain asemaa rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVM 9/2010 vp).

Valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämiseen johtanutta valmiuslain muutosesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta painotti nimenomaisesti, ettei lakiehdotuksen arvioinnissa ollut mahdollista tukeutua poikkeuslakeihin aiemmin sovellettuun niin sanottuun valtiosääntöoikeudelliseen aukkoteoriaan, vaan arviointi tuli perustaa ensisijaisesti perustuslain 23 §:ssä säädettyyn (PeVL 29/2022 vp, PeVL 31/1998 vp ja PeVL 8/2006 vp). Kyseinen valmiuslain muutos säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä poikkeuslakina. Valiokunta piti tärkeänä, että valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi pyrkiä kehittämään valmiuslainsäädäntöä siten, että se sovitetaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia (PeVL 29/2022 vp).

Ehdotetun valmiuslain poikkeuslakiluonteen välttäminen on ollut perustuslakivaliokunnan edellä selostetut kannanotot huomioon ottaen sääntelyn muun ajantasaistamisen ohella valmistelun keskeinen lähtökohta. Lakiehdotus on tässä tarkoituksessa pyritty valmistelemaan perustuslain vaatimuksia vastaavaksi kiinnittämällä erityistä huomiota sellaisiin poikkeusolojoen määrittelyä, toimivaltuuksien sääntelyä ja asetuksenantovallan käyttöä koskeviin kysymyksiin, jotka ovat olleet voimassa olevan valmiuslain ja siihen tehtyjen muutosten poikkeuslakiluonteen taustalla. Tavoitteena siten on, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Näin lakia voitaisiin uudistuksen toteutuessa myös poikkeuslakia joustavammin tarkistaa alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä mahdollisesti ilmenevien tarpeiden ja hallinnonalakohtaisen häiriötilannelainsäädännön kehittymisen myötä. Myös sääntelyn yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että ehdotetut toimivaltuudet, joiden on tarkoitettu mahdollistavan syvälle käyvän ja puuttumisen laajamittaisesti maan sisäisesti yksityisten henkilöiden ja yritysten perustuslailliseen asemaan, kyetään säätämään poikkeuslakimenettelyyn turvautumatta.

12.2 Lakiehdotuksen suhde perustuslain 23 §:ään

12.2.1 Perustuslain 23 §:n sisältö ja tarkoitus

Perustuslain 23 § sisältää nimenomaiset valtuussäännökset perusoikeuksista poikkeamisesta poikkeusolojen aikana. Säännöksen mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annetta-

valla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Säännöksen 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslain 23 §:n tarkoittamat poikkeukset eivät merkitse poikkeuslaki-instituution käyttöä, vaan tältä osin kyse on tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyistä poikkeuksista.

Perustuslain 23 §:n sisältämän lainsäädäntövallan delegointimahdollisuuden on perustuslain esitöiden mukaan tarkoitettu kohdentuvan erityisesti valmiuslain sääntelyalaan (PeVL 60/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei varsinaisia poikkeusolovaltuuksia tule sijoittaa osaksi normaaliolojen lainsääntöä, vaan säätää perustuslain 23 §:n nojalla joko valmiuslaissa tai muussa poikkeusolojen varalta erikseen säädetyssä laissa. (PeVL 44/2020 vp). Valiokunta on toisaalta painottanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta ja vaatimusta viranomaisten säännönmukaisten sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa säädettyjen toimivaltuuksien ensisijaisuudesta myös poikkeusolojen aikana (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3). Valiokunta on niin ikään korostanut, että poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistavien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämis- ja soveltamisedellytysten välisen eron on oltava selkeä (PeVL 44/2020 vp).

Ehdotettu valmiuslaki sisältäisi sen tarkoituksen turvaamiseksi keskeiset perustuslain 23 §:ään kiinnittyvät poikkeusolojen lisätoimivaltuudet. Sääntelyn tarkoituksena on osaltaan varmistaa myös oikeusvaltion perusperiaatteiden toteutuminen, perusoikeuksien suoja ja parlamentaarisen vastuukatteen toteutuminen sekä lisätoimivaltuuksia käyttöön otettaessa että niitä sovellettaessa.

12.2.2 Poikkeusoloina pidettävät olosuhteet

Perusoikeuspoikkeusten säätämiseen oikeuttavat poikkeusolot on perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu käsittävän aseelliseen hyökkäykseen liittyvien poikkeusolojen lisäksi muut kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot. Tämän on katsottu tarkoittavan käytännössä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton (ks. HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp, s. 8–9). Tämä vastaa sitä vakavuuden tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on edellytetty tietyistä sopimusmääräyksistä poikkeamiseen oikeuttavalta kansalliselta hätätilalta. Perustuslain 23 §:ssä ei tarkemmin määritellä poikkeusolojen käsitettä, vaan edellytetään, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä (PeVL 7/2020 vp).

Kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla viitataan perustuslain 23 §:ssä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaan ja YK:n KP-sopimuksen 4 artiklan hätätilamääräyksiin, joissa varataan jäsenvaltioille mahdollisuus sodan tai muun poikkeuksellisen kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan aikana poiketa sopimusvelvoitteiden noudattamisesta rajoitetussa laajuudessa. Ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisena edellytyksenä sopimusvelvoitteista poikkeamiselle voi olla vain sota tai muu kansakunnan elämää uhkaava hätätila. Sopimusmääräyksen mukaisenkin hätätilan aikana on mahdollista poiketa muiden artikloiden asettamista velvoitteista vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Rajoitukset ovat kuitenkin kiellettyjä, jos ne ovat ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa myös perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason.

Ihmisoikeussopimuksen 15 artikla sisältää luettelon ehdottomista oikeuksista, joista ei ole hätätilankaan aikana oikeutta tehdä poikkeuksia. Ehdottomina määräyksinä pidetään oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa, orjuuden ja velkaorjuuden kieltoa sekä taannehtivan rikoslain kieltoa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta on otettava huomioon se, että kuolemanrangaistuksen poistamista koskevasta kuudennesta lisäpöytäkirjasta on kiellettyä poiketa 15 artiklan nojalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi todennut, että poikkeusoloissa käytetyt toimenpiteet eivät saa oikeudettomasti olla syrjiviä eri henkilöryhmien kannalta (*A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 19.2.2009, kohta 190). Yhdistyneiden kansakuntien KP-sopimuksen 4 artikla sisältää ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa jonkin verran laajemman luettelon ehdottomista oikeuksista. Sopimuksessa on ehdottomana turvattu myös oikeus tulla tunnustetuksi henkilönä oikeudellisessa mielessä sekä ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus. Sopimuksessa on niin ikään erityinen poikkeusoloja koskeva syrjintäkielto.

Lasten oikeuksien yleissopimus ei sen sijaan sisällä artiklaa, jossa olisi määrätty sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Vaikka lasten oikeuksien sopimuksessa turvatuista oikeuksista poikkeamiseen voidaan soveltaa YK:n KP-sopimuksen 4 artiklaa, lasten oikeuksien komitea on korostanut, että lasten oikeuksien yleissopimuksen yleisistä periaatteista (ks. 2–4 artiklat) ei saa poiketa edes sodan tai muun hätätilan aikana: Myöskään vammaisyleissopimus ei sisällä YK:n KP-sopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan kaltaista poikkeamismahdollisuutta. Vammaisyleissopimuksen 11 artiklassa kuitenkin määrätään vaaratilanteista ja humanitäärisistä hätätilanteista. Artikla sisältää määräykset vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden varmistamiseksi vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit. Vammaiset henkilöt tulee yleissopimuksen mukaan huomioida valmiussuunnittelussa ja artiklaa 5 sovellettaessa tulee kunnioittaa vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia myös hätätilanteissa.

Voimassa olevan valmiuslain kannalta tarkasteltuna sen 3 §:n 1 ja 2 sekä 4 ja 5 kohtien on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu vastaavan perustuslain 23 §:n mukaista poikkeusolokäsitettä ja siten myös ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettua kansallista hätätilaa (PeVL 6/2009 vp, PeVL 29/2022 vp, HE 60/2010, s.). Sen sijaan perustuslakivaliokunta on pitänyt voimassa olevan valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisen taloudellinen kriisin määritelmää sisällöltään laajana ja jossakin määrin epäselvänä eikä ole katsonut sen sellaisenaan täyttävän kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettua hätätilamääritelmää ja siten myöskään perustuslain 23 §:n vaatimuksia (PeVL 6/2009 vp. Vrt. myös PeVL 29/2022 vp, HE 60/2010 vp). Valiokunta on erikseen todennut, että esimerkiksi tavanomaisena pidettävä vakavakaan taloudellinen laskukausi tai laajakaan työtaistelutoimenpide ei voi olla perusteena valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle (PeVL 6/2009 vp).

Myöskään voimassa olevan valmiuslain 3 §:n 6 kohdan suhdetta perustuslain 23 §:ään ei voida pitää täysin selvänä. Perustuslakivaliokunta katsoi asianomaisen poikkeusoloperusteen säätämistä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että poikkeusoloperusteen olennaisen sisällön oli ilmettävä ehdotettua täsmällisemmin määritelmäsäännöksessä ja sen piiri oli rajattava koskemaan vain sellaisia laajakantoisia hybridiuhkia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat perustuslain 23 §:n vaatimukset täyttäviin muihin valmiuslain poikkeusoloperusteisiin. Täsmentäminen voitiin valiokunnan mukaan tehdä esimerkiksi määrittelemällä uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistöä, jota voitiin täydentää maininnalla perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta. Valiokunta piti lisäksi aiheellisena välttää erityisesti avointa ”kriittisen infrastruktuurin” käsitettä. (PeVL 29/2022 vp).

Ehdotettua poikkeusolomääritelmää muutettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyvaiheessa siten, että siinä luetellaan sen alaan kuuluvat yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot ja niihin kohdistuvat uhat omina uhkatyyppeinään. Tältä osin on huomattava, ettei kyseisille uhkatyypeille ole olemassa vastaavia yksiselitteisiä tunnusmerkistöjä kuin valmiuslaissa jo tunnistetuille perinteisemmille turvallisuusuhkille.

Sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne on siten pystyttävä ottamaan huomioon myös sääntelytekniikassa (PuVM 2/2022 vp). Myös vaikutusperusteista määritelmää tarkistettiin vastamaan perustuslakivaliokunnan kantaa paremmin vastaavaksi. Uutta muotoilua ei saatettu kuitenkaan enää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Uudistuksen valmistelussa on pidetty valtiosääntöisesti perusteltuna ja sääntelyn systematiikan kannalta johdonmukaisena pyrkiä saattamaan ehdotetun valmiuslain mukaiset poikkeusoloperusteet vastaamaan kaikilta osin perustuslain 23 §:n käsitettä kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista. Tässä tarkoituksessa lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentista ilmenevät poikkeusoloperusteet käsittäisivät voimassa olevan lain 1, 2, 4 ja 5 kohtia asiallisesti vastaavat poikkeusolot. Sen sijaan taloudellisista poikkeusoloista itsenäisenä poikkeusoloperusteena luovuttaisiin ja taloudellisista poikkeusoloista ehdotetaan säädettäväksi osana ehdotetun 11 §:n 5 kohdan, erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettua vaikutusperusteista määritelmää. Näin taloudellisten poikkeusolojen ei voitaisi enää katsoa vallitsevan ilman että yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Mainitun 5 kohdan alakohdat ehdotetaan säilytettäväksi aineelliselta sisällöltään muutoin ennallaan. Säännös on tietystä väljyydestään huolimatta tarkoitettu käsittämään vain sellaiset yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät toiminnot, joiden olennainen ja laajamittainen estyminen tai lamaantuminen joko sellaisenaan tai yhteisvaikutuksiltaan voisi säännöksestä ilmenevien uhkaskenaarioiden toteutuessa mukaisesti täyttää poikkeusolojen edellytykset. Tilanteen tulisi ehdotuksen mukaan olla vakavuudeltaan rinnastettavissa yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuuksien olennaiseen ja erityisen vakavaan vaarantumisen. Mainitun 5 kohdan soveltamiskynnystä korotettaisiin voimassa olevaan valmiuslakiin nähden liittämällä uhkakriteeriin vaatimus uhkan välittömyydestä, Sääntelyn on tarkoitettu vastaamaan kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niiden tulkintakäytännöstä seuraavaa vaatimusta, jonka mukaan poikkeusolot edellyttävät yhteiskuntajärjestyksen olemista vaakalaudalla tavalla tai toisella. Kaikkien poikkeusolojen täyttymistä koskevana yleisenä ja säännösperusteisena edellytyksenä olisi, että tilanteen hallinnan arvioidaan välittömästi vaativan laissa säädettyjen lisätoimivaltuuksien käyttöä.

Lakiehdotuksen mukaisten poikkeusoloperusteiden kokonaisuus on ehdotettu 5 kohta mukaan lukien arvioitu vallitsevassa turvallisuusympäristössä välttämättömäksi. Uudistetun kansallisen riskiarvion mukaisesti painostuksen ja sotilaallisen voiman käytön keinot eivät ole selvärajaisia ja toisaalta valtiollisen ja ei-valtiollisen toiminnan rajat ovat yhä vaikeammin tunnistettavissa (Kansallinen riskiarvio 2023, s. 35). Potentiaaliset uhkaskenaariot puoltavat mainitun 5 kohdan säätämistarpeen ohella sitä, että suurelta osin niitä lisätoimivaltuuksia, joita voidaan käyttää sotilaallisissa poikkeusoloissa, tulee voida valmiuslain soveltamisedellytysten täyttyessä mahdollisimman laajasti soveltaa myös 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Viimeksi mainitun poikkeusoloperusteen täyttymisen osalta on kuitenkin näiltä osin erityisesti painotettava sen käsillä olon yhteyttä poikkeusolojen hallinnan välttämättömyyteen ja kytkeytymistä seurannaisvaikutuksiltaan säännösehdotuksessa tarkoitettuun yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuuksien erityisen vakavaan ja olennaiseen vaarantumiseen. Näin esimerkiksi vakavatkaan kriittisen infrastruktuurin häiriötilanteet eivät voisi täyttää poikkeusolojen edellytyksiä ilman edellä kuvattuja vaikutuksia.

Lakiehdotuksen sisältämä poikkeusolojen edellytysten sääntely ilmentäisi perustuslain 23 §:n vaatimusta siitä, että poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan kansakuntaa vakavasti uhkaavissa poikkeusoloissa ja tällöinkin vain, jos viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten kokonaisuutena arvioiden katsoa täyttävän perustuslain 23 §:stä ja ihmisoikeussopimuksista ilmenevän vaatimuksen kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista. Lakiehdotuksen sisältämien lisätoimivaltuuksien sääntelyssä on näistä lähtökohdista käsin katsottu voitavan tukeutua läpileikkaavasti perustuslain 23 §:ään.

12.2.3 Perusoikeuspoikkeusten lakisidonnaisuus

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia lähtökohtaisesti vain lailla. Säännöksestä ilmenevä lailla säätämisen vaatimus on yhteydessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta säädettyyn, perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin siihen säännökseen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (ks. myös esim. PeVL 14/2020 vp). Valiokunnan mukaan lailla säätämisen vaatimus perusoikeuksien rajoittamisessa on kuitenkin jossakin määrin tiukempi kuin perusoikeuspoikkeuksissa (ks. PeVL 14/2020 vp). Valiokunta on toisaalta korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 11/2020 vp, PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4). Toimivallan tarkkarajaisuudella on perustuslain 23 §:n soveltamistilanteissa tarkoitettu yleensä sitä, että toimivalta kohdistuu laissa mahdollisimman rajattuun toimintaan tai henkilöpiiriin, kiellon tai velvoitteen olennainen sisältö käy laista ilmi mahdollisimman yksiselitteisesti ja että toimivaltuuksien käyttöala on rajattu myös asiallisesti tai alueellisesti (esim. PeVL 12/2021 vp).

Perustuslain 23 § antaa kuitenkin mahdollisuuden laissa säädetyn valtuuden nojalla säätää myös valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Lainsäädäntövallan delegoinnilta edellytetään aina erityistä syytä ja riittävän täsmällistä käyttöalaa. Säännöksen tarkoittama erityinen syy voi olla esimerkiksi viranomaisten välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus tai asian luonteen edellyttämä sääntelyn erityinen yksityiskohtaisuus (PeVM 9/2010 vp). Erityisen syyn vaatimus edellyttää niin ikään, että on painavia perusteita siirtää lainsäädäntövaltaa lain tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle. (HE 60 2010 vp, PeVL 29/2022 vp, PeVM 9/2010 vp, s. 10). Toimivaltaperusteen tulee olla tällöinkin palautettavissa lakiin, eikä esimerkiksi valmiuslain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella voida siten luoda uusia toimivaltuuksia.

Perustuslain 23 §:n sallima asetustasoinen perusoikeuksista poikkeamista koskeva sääntely on tarkoitettu mahdollistamaan perustuslain 80 §:ää jossain määrin väljempi asetuksenantovallan käyttö nimenomaan valmiuslain sääntelyalaan kuuluvissa tilanteissa, joissa välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus tai asian luonteen edellyttämä sääntelyn erityinen yksityiskohtaisuus sitä edellyttävät (HE 60/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuspoikkeuksista on kuitenkin säädettävä laissa aina niin suurella tarkkuudella kuin se on poikkeusolojen luonteen tietynlainen ennakoimattomuus huomioon ottaen mahdollista. Valiokunta on lisäksi painottanut, että kaikkien perusoikeuspoikkeuksien kannalta olennaisten seikkojen on ilmettävä laista, eikä asetuksen soveltamisalaa ikään kuin varmuuden vuoksi voida jättää laissa avoimeksi (PeVL 6/2009 vp, PeVL 29/2022 vp). Asetuksenantajalle jäävän harkintavallan käyttö on siten rajattava sääntelyn luonne huomioon ottaen välttämättömään (PeVM 9/2010 vp, s. 11).

Ehdotetun lain osalta poikkeusolojen erityispiirteet ja niiden vaikea ennakoitavuus asettavat haasteita sen osalta, miten täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi laissa oleva toimivaltaperuste kyetään muotoilemaan. Tähän liittyy vaikeus ennakoida lain säätämisvaiheessa yksittäisten toimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta erilaissa poikkeusoloskenaarioissa. Uudistuksen valmistelussa on arvioitu kattavasti edellytykset luopua lisätoimivaltuuksien sääntelyn delegointiin perustuvasta sääntelystä tai rajoittaa niiden määrää ja käyttöalaa voimassa olevaan valmiuslakiin verrattuna. Asetuksenantovaltuuksista ei ole pidetty kuitenkaan poikkeusolojen luonteen ja niiden vaikean ennakoitavuuden vuoksi mahdollisena kaikilta osin luopua vaarantamatta lain tavoitteiden toteutumista. Olisi myös ongelmallista, jos valmiuslakia soveltavilla viranomaisilla olisi käytössä ainoastaan lain tasolla kirjattuja ja sääntelyn erityisluonteen vuoksi väistämättä myös tulkinnallisesti väljiksi jääviä toimivaltasäännöksiä. Tällöin lain soveltaminen edellyttäisi laajaa harkintavallan käyttöä ja saattaisi toteutua poikkeusoloihin liit-

tyvien soveltamistilanteiden moninaisuus huomioiden varsin epäyhtenäisin perustein. Asiallisesti asetuksenantovaltuuksissa onkin valtaosin kyse toimivaltuuden täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle jätettävän harkintavallan rajaamisesta valtioneuvoston asetuksella asetelmassa, jossa riittävän täsmällistä sääntelyä ei ole soveltamistilanteiden ennakoimattomuuden vuoksi mahdollista sisällyttää lain tasolle.

Lakiehdotuksessa on edellä sanotuista lähtökohdista käsin pidetty välttämättömänä mahdollistaa perustuslain 23 §:n sallima ja tavanomaista jossain määrin väljempi asetuksenantovallan käyttö perusoikeuskytkentäisten lisätoimivaltuuksien sääntelyssä. Valtuuksien käyttöala on kuitenkin pyritty rajaamaan vain poikkeusolojen hallinnan kannalta aidosti välttämättömään ja valtuudet on osoitettu lain systematiikassa kaikilta osin valtioneuvostolle. Soveltamisasetuksilla voitaisiin tarkentaa rajoituksen kohdetta tai toimivaltuuden asiallista ja alueellista soveltamisalaa sekä sopeuttaa toimivaltuuksien käyttöä eri tilanteisiin. Yksityiskohtaisempaa asetuksentasoista sääntelyä tarvitaan myös siksi, että poikkeusoloissa pystyttäisiin toimimaan riittävän nopeasti tilanteen edellyttämällä tavalla. Lakiin sisältyisi myös nykyistä yksilöidymmät säännökset toimivaltuuksien käyttötarkoituksista, mikä mahdollistaisi niiden käyttöalan olennaisen rajaamisen jo käyttöönottoasetuksessa. Toisaalta käyttöönottoasetus on kuitenkin syytä pitää riittävän yleistasoisena, jotta se mahdollistaisi toimivaltuuksien käytön joustavan sopeuttamisen tilanteeseen. Asetuksenantovaltuuksiin on lisäksi sisällytetty asetuksenantajan harkintavaltaa rajoittavia tarkempia reunaehtoja. Näin valtioneuvoston valtuudet soveltamisasetusten antamiseen olisivat kauttaaltaan voimassa olevaa valmiuslakia rajatummat.

Sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on lisäksi merkityksellistä, että perustuslain 23 § ei oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista perustuslain muihin kuin perusoikeuksia koskeviin säännöksiin. Ehdotettuun lakiin sisältyisi voimassa olevan valmiuslain tapaan eräitä toimivaltuuksia, joissa ei ole kyse perusoikeuksista poikkeamisesta tai edes perusoikeuksien rajoittamisesta, mutta joiden säätämistä valmiuslain käyttöönottokynnyksen taakse on pidetty toimivaltuuksien erityisluonteen vuoksi perusteltuna. Tällaisia ovat esimerkiksi tavanomaisesta poikkeavat toimivaltuudet, jotka liittyvät valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa. Näiltä osin sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arviointia ei voida kiinnittää perustuslain 23 §:ään ja perusoikeuksiin, vaan asianomaiseen muuhun perustuslain sääntelyyn.

12.2.4 Perusoikeuspoikkeusten tilapäisyys

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää vain tilapäisiä poikkeuksia. Ehdotetun valmiuslain mukaiset toimivaltuudet tulisivat voimassa olevaa lakia vastaavasti käyttöön vain poikkeusoloissa ja ne otettaisiin käyttöön valtioneuvoston antamalla käyttöönottoasetuksella, joka olisi määräaikainen. Valmiuslain toimivaltuuksia voitaisiin sen käyttö- ja soveltamisperiaatteiden mukaisesti soveltaa tällöinkin ainoastaan siinä ajallisessa laajuudessa kuin se on välttämätöntä. Perustuslain 23 §:ssä perusoikeuspoikkeuksiin kohdistuva tilapäisyysvaatimus toteutuisi siten ehdotetun valmiuslain systematiikassa ennen muuta sen erityisen käyttöönottomenettelyn kautta (PeVL 6/2009 vp, PeVL 11/2000 vp, vrt. myös PeVL 14 2025 vp). Yksittäisiin toimivaltuuksiin on lisäksi ehdotettu sisällytettäväksi erityisiä ajallisia lisämääreitä, jotka asettavat enimmäisrajoituksia etenkin yksityisten ihmisten perustuslailliseen asemaan syvällisimmin puuttuvien toimivaltuuksien soveltamiselle. Valtioneuvostolle ehdotetaan säädettäväksi myös velvollisuus poikkeusoloissa jatkuvaluonteisesti seurata poikkeusolojen perusteiden ja lisätoimivaltuuksien käytön edellytyksiä (22 §). Sääntelyllä pyritään valmiuslain soveltamisen eri vaiheissa varmistamaan, että toimivaltuuksia käytetään vain välttämättömän ajan.

12.3 Valmiuslain käyttöönotto ja soveltamisen aloittaminen

12.3.1 Valtioneuvoston päättäisi poikkeusoloista yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa

Lakiehdotus sisältäisi säännökset valtioneuvoston toimivallasta päättää sekä poikkeusolojen toteamisesta että niiden päättymisestä. Molempien päätösten tekemistä edeltäisi valtioneuvoston yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa. Valtioneuvosto voisi ehdotetun 12 §:n mukaan päätöksellään todeta maassa vallitsevan poikkeusolot, jos se yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa katsoo jonkun 11 §:ssä säädetyn poikkeusolon edellytysten täyttyvän. Valtioneuvoston olisi saatettava poikkeusolojen toteamisen takia antamansa käyttöönottoasetus välittömästi eduskunnalle, joka päättäisi viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta. Toimivaltuuksien käyttöönoton parlamentaarinen vastuu ja kontrolli toteutuisivat siten edellä tarkoitetun käyttöönottomenettelyn kautta. Poikkeusolojen päättymisestä päätettäisiin samassa järjestyksessä. Valtioneuvoston tulisi poikkeusolojen päätyttyä ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin asianomaisten poikkeusoloperusteiden nojalla annettujen käyttöönottoasetusten kumoamiseksi.

Sääntely vastaisi osin voimassa olevan valmiuslain 6 §:ää. Erona voimassa olevaan valmiuslakiin olisi valtioneuvostolle nimenomaisesti osoitetun laintasoisen päätöksentekovallan lisäksi se, että jo poikkeusolot toteavan päätöksen tulisi sisältää perusteltu arvio siitä, että tilanteen hallitsemiseksi tarvitaan nimenomaan valmiuslaissa säädettyjä lisätoimivaltuuksia. Poikkeusolojen toteamista koskeva päätös perustaisi valtioneuvostolle myös toimivallan alkaa soveltaa tiettyjä hallinnon järjestämiseen liittyviä toimivaltuuksia. Päätös sisältäisi siten paitsi aineellisen ratkaisun valmiuslaissa tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamisen tarpeesta, se aikaansaisi myös itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia.

Valmiuslakia säädettäessä luovuttiin sitä edeltäneen valmiuslain mukaisesta sääntelystä, jonka mukaan lakiin sisältyvien toimivaltuuksien käyttöönotosta päätettiin tasavallan presidentin asetuksella. Muutoksen taustalla oli perustuslakiuudistuksen yhteydessä muutettu asetuksenantovallan sääntely, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksenantovalta on perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa pääsääntö. Tasavallan presidentin osallistumista yhteistoimintamenettelyn kautta poikkeusolojen käsillä olon arviointiin pidettiin kuitenkin perusteltuna erityisesti ulkopolitiikkaan liittyvien kriisien osalta. Esityksessä todettiin, että useissa tapauksissa, joissa pohdittaisiin valmiuslain soveltamista, käsittelisivät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto yhteistoiminnassa poikkeusolot aiheuttavaa tapahtumaa tai uhkaa perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella. Toisaalta pidettiin selvänä, ettei kaikkiin valmiuslain mukaisiin poikkeusolotilanteisiin välttämättä liity ulkopoliittisia vaikutuksia. (HE 3/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valmiuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että valmiuslakiehdotuksessa tarkoitetut toimivaltuudet olivat suurelta osin säännöstely- ja muita vastaavia valtuuksia, jotka kohdistuvat maan sisäisesti yrityksiin ja yksityisiin henkilöihin. Valiokunnan mielestä valmiuslain mukaisilla poikkeusoloilla saattoi kuitenkin olla myös ulkopoliittisia ulottuvuuksia ja merkitystä puolustusvoimien toiminnan kannalta. Tämän vuoksi valiokunta piti perusteltuna, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa, kun lain tarkoittamien poikkeusolojen olemassaoloa harkitaan (PeVL 6/2009 vp). Perustuslakivaliokunta ei esityksestä antamassaan lausunnossaan arvioinut lakiin ehdotetun yhteistoimintamenettelyn suhdetta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita koskevaan perustuslain 93 §:n 1 momenttiin tai muihinkaan perustuslain säännöksiin. Valiokunta ei nähnyt hallituksen esityksen mukaiselle sääntelyratkaisulle kuitenkaan sinänsä valtiosääntöoikeudellista estettä.

Lakiehdotuksen toimivaltuudet kohdistuvat ennen muuta siviiliyhteiskunnan ja sen toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen jatkuvuuden suojaamiseen kansakunnan olemassaoloa vakavasti uhkaavissa tilanteissa. Ehdotetulla yhteistoimintamenettelyllä ei olisi vaikutusta perustuslain 93 §:n 1 momentin sääntelyyn ulkopolitiikan johtamisvallasta.

12.3.2 Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen

Valmiuslain lisätoimivaltuudet ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan valmiuslain tavoin käyttöön valtioneuvoston antamalla käyttöönottoasetuksella, minkä lisäksi toimivaltuuksista säädettäisiin suurelta osin valtioneuvoston antamilla soveltamisasetuksilla. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulisivat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättäisi viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta. Eduskunnalla olisi tähän liittyen toimivalta arvioida myös poikkeusolojen edellytysten täyttymistä. Eduskunnalla olisi lisäksi soveltamisasetusten jälkitarkastusoikeus, Menettely palautuu viimeksi mainitulta osin perustuslain 23 §:ään, jonka 2 momentin mukaisesti annettavat tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi, ja jolloin eduskunta voi päättää tuollaisten asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt asetuksen antamiseen perustuvaa käyttöönottomenettelyä eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta tarkoituksenmukaisena tapana saattaa lainsäädännön soveltamisedellytykset ja sovellettaviksi aiotut toimivaltuudet eduskunnan käsiteltäviksi eikä se ole nähnyt sääntelylle valtiosääntöoikeudellisia esteitä (PeVL 6/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on valmiuslaista saatujen soveltamiskokemusten johdosta kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, ettei voimassa olevan valmiuslain säännöksistä kaikilta osin riittävästi ilmene eduskunnan päätösvallan laajuus asiassa. Perustuslakivaliokunta on viitannut erityisesti valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetuksiin kohdistuvan eduskunnan päätöksentekovallan epäselvyyteen ja kapeuteen sekä valmiuslain mukaisten asetusten antamista koskevien säännösten epäjohdonmukaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä puoltaa myös eduskunnan toimivaltaa muuttaa valmiuslain nojalla annettujen asetusten sisältöä. Valiokunta on korostanut perustuslain kannalta olevan olennaisen tärkeää, että poikkeusoloja koskevassa sääntelyssä riittävän selkeästi ilmaistaan eri toimijoiden päätösvalta ja asiassa noudatettavan menettelyn perusteet. (PeVM 11/2020 vp).

Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden vahvistamaan ja selkeyttämään säätämällä sen päätösvallasta yhdenmukaisesti sekä käyttöönotto- että soveltamisasetusten osalta. Tämä tarkoittaisi käytännössä eduskunnan valtaa kumota sekä käyttöönottoasetus että soveltamisasetus kokonaan tai osittain, sekä valtaa edellyttää tiettyjä sisällöllisiä muutoksia käyttöönottoasetukseen. Eduskunnalla olisi näin olen valta viime kädessä sekä päättää siitä, ettei valmiuslain toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön, että siitä, onko valmiuslain soveltamiseksi annettava valtioneuvoston asetus sisällöltään sellainen, ettei sitä voida jättää voimaan ja sovellettavaksi joko koko asetuksen osalta taikka asetuksen jonkin osan osalta. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet ulottuisivat myös valmiuslain toimivaltuuksien käytön ajalliseen pituuteen ja toimivaltuuksien alueellisen soveltamisen määrittelyyn.

Ehdotettu laki sallisi voimassa olevan valmiuslain tapaan tietyin edellytyksin myös välitöntä soveltamista edellyttävän käyttöönottoasetuksen antamisen. Tällöin valmiuslakia sen sisältämine toimivaltuuksineen voitaisiin alkaa soveltaa välittömästi ja siten ilman, että eduskunta olisi ehtinyt hyväksyä toimivaltuuksien käyttöönoton. Välittömästä käyttöönotosta ja valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisesta saattaisi siten aiheutua sellaisia käytännön seurauksia, jotka välttämättä eivät olisi eduskunnan jälkikäteen hyväksymiä. Valmiuslain tarkoitus ja siinä olevien toimivaltuuksien käyttöala toisaalta vaativat, että hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston on kyettävä tilanteen vaatimaan nopeaan reagointiin ja siihen liittyen voitava tehdä tarvittavat

päätökset siitä, että tilanteen hallinnan kannalta välttämättömiksi katsottavat toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön. Vastaavasti valmiuslain soveltamisasetusten osalta saattaisi muodostua tilanne, jossa eduskunta asetuksen jälkitarkastuksessa toteaisi tarpeen asetuksen tai sen osan kumoamiseen, ja jossa olisi saatettu jo käyttää soveltamisasetuksen mukaisia toimivaltuuksia. Tämän ei arvioida kuitenkaan olennaisesti muuttavan pääsääntöä eduskunnan päätösvallasta ottaen huomioon, että edellä tarkoitetut asetukset tulisi lakiehdotuksen mukaisesti saattaa sen käsiteltäväksi välittömästi, kuitenkin viimeistään viikon kuluessa asetuksen antamisesta.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttämistä merkitsevät käyttöönotto- ja soveltamisasetukset ovat säädösteknisesti valtioneuvoston asetuksia, vaikka niiden soveltaminen pääsääntöisesti edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Eduskunnan käsiteltäväksi saatettavat valtioneuvoston asetuksina annettavat säädökset olisi siksi perustuslain mukaisesti muodollisesti muutettava tai kumottava antamalla valtioneuvoston asetus. Valmistelussa on pidetty tästä lähtökohdasta käsin perusteltuna, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet valmiuslain nojalla annettavien asetusten sisältökysymyksiin vastaisuudessakin ilmenisivät kumoamisvallan kautta, joka sisältäisi eduskunnan päätösvallan todeta yksityiskohtaisestikin, onko valtioneuvoston asetus kumottava osittain tai kokonaan. Valmiuslain nojalla annettujen asetusten muuttamista eduskunnan toimesta muutoin kuin sen edellyttäessä valtioneuvostoa kumoamaan asetuksen kokonaan tai osittain, ei voitaisi pitää perustuslain säädösvallan käyttöä koskevat lähtökohdat huomioon ottaen mahdollisena. Sillä ei olisi sinänsä myöskään vaikutusta lakiehdotuksesta ilmenevään eduskunnan päätösvallan laajuuteen.

Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien arvioinnin kannalta on lisäksi huomionarvoista, että eräät lakiehdotuksen 4 lukuun sisältyvät toimivaltuudet voitaisiin lakiehdotuksen mukaan ottaa käyttöön voimassa olevasta valmiuslaista poiketen suoraan poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen johdosta ja siten ilman eduskunnan myötävaikutusta. Kyseiset toimivaltuudet sääntelevät muun ohella hallintoviranomaisten viestintää poikkeusoloissa ja viranomaisten välisten toimivaltaerimielisyyksien ratkaisemista. Ehdotetuissa toimivaltuuksissa on kyse lähinnä poikkeusolojen hallinnan liitännäisvaikutuksista, joiden välittömät vaikutukset kohdistuvat hallintoviranomaisiin ja joiden käyttöönotolla on ylipäätään vaikea perustella poikkeusolojen käsillä olon välttämättömyyttä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että poikkeusolojen käsillä olo olisi kaikissa tilanteissa riippuvaista nimenomaan lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyydestä ja siten käyttöönottoasetuksen antamisesta, ehdotuksen ei katsota muodostuvan tältä osin ongelmalliseksi eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisen kannalta.

12.4 Lisätoimivaltuudet

12.4.1 Arvioinnin lähtökohdat

Lakiehdotuksen keskeinen sisältö koostuu poikkeusolojen hallitsemiseksi välttämättömistä lisätoimivaltuuksista. Toimivaltuudet mahdollistaisivat soveltamisedellytystensä täyttyessä syvälle käyvän ja vaikutuspiiriltään laajan puuttumisen lähes kaikkiin perusoikeuksiin sekä viime kädessä poikkeamisen perusoikeuksista. Toimivaltuuksien käytön tarkoituksena on toisaalta suojata väestöä ja sen elinmahdollisuuksia, sekä ylläpitää demokraattisen elinten päätöksentekokykyä ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa kansakuntaa vakavasti uhkaavissa kriiseissä. Lain tarkoituksena on poikkeusolojen aikana myös tukea valmiutta torjua valtakunnan alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia. Tämän kaltaisten yhteiskunnallisten painavien perusteiden on katsottu oikeuttavan säätämään perusoikeusvaikutuksiltaan verraten intensiivisiä ja pitkällekin meneviä viranomaisvaltuuksia (esim. PeVL 26/2024 vp, PeVL 37/2022 vp, PeVL 7/2021 vp, PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 9/2020 vp).

Lakiehdotuksen sisältämä toimivaltuussääntely on perustuslain 23 §:n ohella merkityksellistä erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden, perustuslain 15 §:n

omaisuudensuojasäännöksen, perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden sekä oikeudesta sosiaaliturvaan annettujen perustuslain 19 §:n säännösten kannalta. Toimivaltasääntely on kokonaisuutena arvioiden merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n ja julkiseen valtaa kohdistetun velvoitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n kannalta. Sääntelyn hyväksyttävyyttä tulee perustuslain 23 §:n vuoksi nimenomaisesti arvioida myös Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kannalta.

Siltä osin kuin lakiehdotus mahdollistaisi poikkeuksia viranomaisten tavanomaisiin johtovaltasuhteisiin, hallinnon järjestämiseen ja valtion taloudenhoitoon, sääntelyä tulee arvioida muun ohella perustuslain 83 §:n eduskunnan budjettivaltaa ja 81 §:n valtion veroja ja maksuja koskevien säännösten valossa sekä valtioneuvoston yleistoimivaltaa koskevan perustuslain 65 §:n kannalta. Alueellisen itsehallinnon toteutumisen osalta sääntelyä on arvioitava perustuslain 121 §:n sekä perustuslain 75 §:ssä tarkoitetun Ahvenanmaan erityisaseman kannalta. Toimivaltuusehdotuksiin sisältyy niin ikään perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä. Sääntelykokonaisuutta on lisäksi tarkasteltava perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen ja julkisen vallankäytön lainalaisuuden samoin kuin perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Lisätoimivaltuuksien sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä arvioidaan toimivaltuuksien yleisen välttämättömyyden ja muun hyväksyttävyyden lisäksi jäljempänä toimivaltuustyypeittäin sekä tarvittavilta osin yksittäisten toimivaltuusehdotusten osalta. Hallituksen esityksissä yleensä omaksutusta perusoikeuslähtöisestä arvioinnista poikkeavaa käsittelytapaa pidetään tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon lakiehdotuksen sisältämän toimivaltuuskokonaisuuden laajuus ja se, että eri toimivaltuuksilla on useisiin perusoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia.

12.4.2 Toimivaltuuksien välttämättömyys, tarkoitussidonnaisuus ja oikeasuhtaisuus

Perustuslain 23 §:n mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä on todettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, s. 5 ja siinä viitatut PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voidaan siten poikkeusolojen hallinnan tarkoituksessa asettaa vain, jos tilannetta ei voida hallita perusoikeuksiin vähemmin puuttuvin keinoin (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, kappale 10 ja PeVL 44/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut näiden näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa (ks. esim. PeVM 7/2020 vp). Valiokunta on erityisesti korostanut, ettei perusoikeuksia ei tule poikkeusoloissakaan rajoittaa tarpeettomasti tai ikään kuin varmuuden vuoksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömyyden vaatimus ei täyty myöskään silloin, jos voimassa oleva normaalilainsäädäntö jo sisältää uusien määritelmien mukaisissa tilanteissa tarvittavat toimivaltuudet. Valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämiseen johtaneesta esityksestä antamassaan lausunnossa valiokunta piti valitettavana, että hallituksen esityksestä ei ilmennyt riittävän seikkaperäistä toimivaltuuskohtaista tarkastelua normaaliolojen lainsäädännön ja voimassa olevan valmiuslain toimivaltuuksien suhteesta säädettäväksi ehdotettuun. Hallituksen esityksessä ei tarkasteltu kattavasti ja seikkaperäisesti myöskään mahdollisuutta säätää ehdotetuista valtuuksista normaaliolojen lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. (PeVL 29/2022 vp).

Uudistuksen valmistelussa on omaksuttu lähtökohdaksi, että ehdotettavaan valmiuslakiin voidaan ottaa vain sellaiset poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiksi arvioidut lisätoimivaltuudet ja velvoitteet, joita ei voida säätää normaaliolojen lainsäädäntöön joko perustuslaista johtuvista syistä tai joiden säätämistä valmiuslain käyttöönottokynnyksen taakse on sääntelyn erityisluonteeseen liittyvästä painavasta syystä pidetty perusteltuna. Lakiehdotuksen sisältämissä toimivaltuuksissa on valtaosin kyse perustuslain 23 §:ssa tarkoitetuista perusoikeuksista poikkeamisen mahdollistavasta sääntelystä, joka on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti syytä sijoittaa nimenomaan valmiuslakiin (PeVL 44/2020 vp). Lakiehdotukseen ei sisälly sellaisia perusoikeuksiin puuttumisen mahdollistavia toimivaltuuksia, joilla ei ole poikkeusoloperusteiden kautta kytkentää perustuslain 23 §:n mukaiseen poikkeusolokäsitteeseen. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että lisätoimivaltuuksien soveltaminen aina ja kaikissa tilanteissa merkitsisi nimenomaan perusoikeuksista poikkeamista, vaan perusoikeuksiin puuttumisen laajuus ja välttämättömyys ratkaistaisiin kussakin soveltamistilanteessa käsillä olevat olosuhteet huomioiden. Esimerkiksi liikkumis- ja oleskelurajoituksilla voitaisiin puuttua perusoikeuksiin tilanteen vaatimalla tavalla eriasteisesti. Toimivaltuuksia valmisteltaessa on otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan kannanotot siitä, että poikkeusoloissakin sovellettavaksi sääntely on perusteltua pyrkiä muotoilemaan mahdollisimman laajasti täyttämään perusoikeuksien rajoitusedellytykset (ks. PeVL 12/2021 vp, PeVM 11/2020 vp, PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4). (55).

Lakiin ehdotettujen lisätoimivaltuuksien välttämättömyys yhtäältä suhteessa poikkeusolojen tarpeisiin sekä toisaalta suhteessa sektorilainsäädäntöön ja EU-oikeuteen, on tullut sektoriministeriöissä arvioida ja perustella riippumatta siitä, onko kyse jo voimassa olevaan valmiuslakiin sisältyvästä sääntelystä. Välttämättömyysperustelut on esitysluonnoksessa sijoitettu osaksi kunkin toimivaltuuden säännöskohtaisia perusteluja. Lisäksi lakiehdotuksen III osaan sisältyvien lukujen johdanto-osassa on kulloinkin kyseessä olevan sääntelykokonaisuuden osalta perusteltu välttämättömyyttä. Sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen on perusteltu yleisemmin jaksoissa 2.4.3 ja 2.4.4. Käsittelytapaa on pidetty perusteltuna ottaen huomioon välttämättömyysperustelujen keskeinen merkitys valtiosääntöarvioinnin ohella myös valmiuslain käyttöönottoa ja soveltamista ohjaavana vaatimuksena. Säätämisjärjestysperusteluihin sisältyvät toteamukset toimivaltuuksien välttämättömyydestä ovat siten edellä tarkoitettuihin välttämättömyysarvioihin nähden viitteellisiä.

Toimivaltuuksien sääntelyn tarkoitussidonnaisuuden kannalta on puolestaan merkityksellistä, että valmiuslain systematiikassa kunkin toimivaltuuden käytöllä tavoitellun päämäärän on tarkoitettu kiinnittyvän ensisijaisesti siinä säädettyihin poikkeusoloperusteisiin. Vaikka eri poikkeusoloperusteiden välinen rajanveto ei vallitsevan turvallisuustilanteen mukaisissa uhkaskenaarioissa ole välttämättä täysin selväpiirteistä, lakiehdotuksen sisältämien lisätoimivaltuuksien aktivointimahdollisuus on pidetty perustuslain 23 §:n välttämättömyysedellytyksen vuoksi perusteltuna kytkeä säännösperusteisesti tiettyihin poikkeusoloperusteisiin. Lähtökohdaksi on siten asetettu, että toimivaltuudella tulee nimenomaisesti kyetä lain tarkoitusta vastaavalla tavalla hallitsemaan kyseistä poikkeusoloa tai toimivaltuuden käytön tulee olla muutoin välttämätön kyseisen poikkeusolon hallinnan kannalta. Poikkeusolokytkentöjen sääntelytarpeet on kiinnitetty seuraavaan arviointiperustaan:

- Toimivaltuus on välttämätön poikkeusolojen hallintaan saattamiseksi (ts. toimivaltuudella torjutaan kriisin syntyminen, estetään sen jatkuminen tai turvataan siitä selviytyminen).
    - Esimerkiksi oleskelukiellon asettaminen suuronnettomuuden uhkatilanteissa tai sosiaali- ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen tartuntatautitilanteessa.
- Toimivaltuus on välttämätön kriisistä aiheutuvien kansakuntaa vakavasti uhkaavien vaikutusten estämiseksi.

- Esimerkiksi väestön siirtäminen sotilaallisissa poikkeusoloissa tai säännöstelyvaltuuksien käyttö maan talouselämän perusteita koskevassa taloudellisessa kriisissä.

- Toimivaltuus on välttämätön jonkin edellä tarkoitetun toimivaltuuden soveltamiseksi.

  - Esimerkiksi siirretyn väestön huollon järjestäminen tai hintasäännöstely osana kulutushyödykkeiden säännöstelyä.

Toimivaltuuden kytkemisen yksinomaan poikkeusoloista aiheutuvien välillisten vaikutusten hallintaan ei ole katsottu täyttävän perustuslain 23 §:ssä perusoikeuspoikkeuksilta vaadittavaa välttämättömyysvaatimusta. Lähes kaikista poikkeusoloista on mahdollista arvioida aiheutuvan esimerkiksi negatiivisia taloudellisia vaikutuksia tai työllisyysvaikutuksia. Tämän kaltaisia vaikutuksia tulee tarvittaessa lieventää esimerkiksi muussa lainsäädännössä säädettävin kompensaatiokeinoin. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön mahdollistaminen poikkeusoloista aiheutuvien välillisten vaikutusten perusteella kyseenalaistaisi poikkeusoloperusteiden sääntelytarpeen ja merkitsisi valmiuslain systematiikan perustavanlaatuista muuttamista tavalla, jolle olisi vaikea esittää valtiosääntöisesti kestäviä perusteluja.

Valmiuslain toimivaltuudet olisi vastaisuudessakin mahdollista aktivoida samanaikaisesti eri poikkeusoloperusteiden nojalla, kunhan niiden soveltamisedellytykset täyttyvät. Jos esimerkiksi vakavasta tartuntataudista aiheutuisi niin merkittäviä vaikutuksia, että ehdotetun 11 §:n 1 momentin 5 kohdan e-alakohdan tunnusmerkistö täyttyisi ja poikkeusolot todettaisiin myös 5 kohdan nojalla, saataisiin kyseiseen poikkeusolokohtaan sidotut toimivaltuudet tätä kautta käyttöönotettavaksi. Vaikka toimivaltuuksien aktivointimahdollisuutta ei ole hybridiuhkatilanteiden erityispiirteiden vuoksi säännösperusteisesti kytketty mainitun 5 kohdan alakohtiin, toimivaltuuksien käyttöönotto olisi näissäkin tilanteissa kyettävä perustelemaan kulloinkin kyseessä olevan toimivaltuuden käyttötarkoitusta vastaavan alakohdan edellytysten täyttymisellä.

Arvioitaessa valmiuslakiehdotuksen säännösten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on lisäksi otettava huomioon, että toimivaltuuksien käyttöönotto ja soveltaminen on voimassa olevan valmiuslain tavoin säännösperusteisesti sidottu erityisiin käyttöperiaatteisiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt voimassa olevan valmiuslain 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Lisätoimivaltuuksia voitaisiin lakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti ottaa käyttöön vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista tässä laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Ehdotettuun 5 lukuun sisältyy nykyistä osin yksilöidymmät ja kattavammat säännökset lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteista. Toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Toimivaltuuksien käyttämisellä ei saisi puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä. Toimivaltuuksien soveltamista rajaavana käyttöperiaatteena ehdotetaan säädettäväksi myös vaatimus siitä, että elinkeinonharjoittajalle voidaan asettaa vain sellaisia velvoitteita, joita se pystyy kohtuudella noudattamaan. Lakiehdotuksen toimivaltasäännöksiin sisältyy myös lisämääreitä, jotka rajaavat niiden käyttöalaa sekä käyttöönotto- että soveltamisvaiheessa.

Lakiehdotuksessa on lisäksi pyritty säännösperusteisesti ohjaamaan toimivaltuuksien soveltamista mahdollisimman oikeasuhtaisesti sisällyttämällä tiettyihin toimivaltuussäännöksiin näiden keskinäistä etusijajärjestystä ilmentäviä säännöksiä. Tällaisina voidaan mainita esimerkiksi palvelussuhteen ehtojen rajoittamisen ensisijaisuus suhteessa työvelvollisuuteen sekä kokonaisten huoneistojen vuokraamisen ensisijaisuus suhteessa asunnon yhteydessä oleviin ylimääräi-

siin huoneisiin osana asuntokannan säännöstelyä. Laki ei asettaisi kuitenkaan ehdotonta velvoitetta lisätoimivaltuuksien porrastetulle käyttöönotolle, vaan toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa aina tilanteen vaatimalla tavalla.

12.4.3 Työvelvollisuus

Sääntelyn suhde pakkotyön kieltoon

Työvoiman saatavuuden turvaamista koskevat toimivaltuudet sisältävät työvelvollisuuden määräämisen terveydenhuollossa ja pelastustoimessa sekä yleisen työvelvollisuuden määräämisen. Työvelvollisuuden määräämistä rajoittaisivat lain yleisten toimivaltuuksien käyttö- ja soveltamisperiaatteiden lisäksi säännökset muun muassa työmääräyksen antamisen rajoituksista (51 §), työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista (50 §) ja työvelvollisuussuhteen ehdoista (53 §). Erityistyövelvoitteita voitaisiin asettaa, jos palvelussuhteen ehtojen ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät olisi riittäviä toimenpiteitä säännösten tarkoitusten toteuttamiseksi. Yleinen työvelvollisuus voisi tulla kyseeseen edellisiin nähden vasta viimesijaisesti ja vain 11 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa sotilaallisissa poikkeusoloissa. Lakiehdotukseen sisältyy myös eräitä muita säännöksiä, joiden voidaan katsoa vaikutuksiltaan asiallisesti rinnastuvan työvelvollisuuteen ja joita on siten perusteltua arvioida osana työvelvollisuuden kannalta. Tällainen on erityisesti 43 §:n mukainen irtisanomisoikeuden rajoittaminen. Myös ehdotetussa 70 §:ssä tarkoitettu kuljetusten sekä 59, 79 ja 81 §:ssä tarkoitettu palveluiden suorittamisvelvollisuus voivat muodostua työvelvollisuuden kaltaisiksi erityisesti niissä tilanteissa, joissa velvoite kohdistuu yksityiseen ammatinharjoittajaan tai elinkeinonharjoittajana toimiviin yksityishenkilöihin.

Työvelvollisuus merkitsee syvällistä puuttumista erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja 18 §:n mukaiseen oikeuteen hankkia elantonsa valitsemallaan työllä, joten sitä on arvioitava perustuslain 23 §:n mukaisena poikkeuksena perusoikeuksista. Sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 15 §:n mukaiseen sopimusvapauteen. Perustuslaissa ei ole erityistä pakkotyön kieltoa. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan orjuuden ja pakkotyön sinänsä yksiselitteisesti voimassa olevat kiellot seuraavat kuitenkin riidattomasti jo oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskevasta yleissäännöksestä. Perustuslain 7 §:ään sisältyvä henkilökohtaisen vapauden suoja ei kuitenkaan merkitse kaikenlaista työ- ja palvelusvelvollisuuksien kieltämistä (HE 309/1993 vp, s. 46, PeVL 1/2013 vp, s. 3, PeVL 6/2009 vp, s. 11). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 8 artiklassa on määräykset pakkotyön ja muun pakollisen työn kielloista sekä luetellaan erilaisia tilanteita, joihin pakkotyön kielto ei ulotu. Näitä ovat muun muassa vangeille tavanomaisesti määrätty työ, asevelvollisuuteen liittyvä asepalvelus tai korvaava palvelus sekä erilaisiin kriisitilanteisiin liittyvät työvelvollisuudet. Pakollisen työn kieltoa säännellään myös ILO:n sopimuksissa nro 29 (1930). Sen mukaan pakolliselle työllä ei tarkoiteta työtä tai palvelusta, jota vaaditaan tilanteissa, jotka vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa koko väestön tai sen osan hengen, turvallisuuden tai terveyden. Merkityksellinen on myös kansainvälisen työjärjestön yleissopimus n:o 105 pakkotyön poistamisesta.

Ehdotetulla sääntelyllä suojattavat intressit kytkeytyisivät ihmisten hengen ja terveyden, maanpuolustuksen sekä yhteiskunnan perustavanlaatuisten toimintojen ja palveluiden kannalta välttämättömän työn varmistamiseen ja siten monilta osin myös perusoikeuksien turvaamiseen poikkeusolojen aikana. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että muunlaisetkin perusteet kuin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaaminen voivat olla perusoikeuksien rajoittamisen kannalta hyväksyttäviä (ks. esim. PeVL 12/2025 vp, kpl 9, PeVL 7/2022 vp, kpl 4, PeVL 57/2018 vp, s. 2, PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2014 vp, s. 2—3). Perusoikeuden rajoittamisen tulee tällöinkin olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Sääntelyä voidaan siten pitää tavoitteiltaan hyväksyttävänä.

Valmiuslakiesitysestä aikanaan antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei pitänyt valmiuslakiin ehdotettua yleisen työvelvollisuuden sääntelyä perusteiltaan ongelmallisena, mutta katsoi, ettei käyttöalaltaan laajan ja kestoltaan vain lain soveltamisen määräaikaisuuteen rajoittuva sääntelyä ollut perustuslain 23 §:n alaan kuuluvissa sotilaallisissa poikkeusoloissakaan perusoikeuspoikkeuksien välttämättömyysvaatimuksen kannalta täysin ongelmatonta. Valiokunta ei tältä osin päätynyt kuitenkaan ehdottamaan säännökseen ajallista rajausta, vaan piti riittävänä täsmentää säännöksen kattaman työvelvollisuuden tarkoitusmäärettä. (PeVL 6/2009 vp). Valiokunta on myös valmiuslainsäädännöstä erillisisiä työvelvollisuutta koskevia lakiehdotuksia arvioidessaan kiinnittänyt sääntelyn ihmisoikeussopimusten mukaisuuden ohella erityistä huomiota velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin samoin kuin velvollisuuden ajalliseen kestoon. (PeVL 15/2007 vp, s. 4—5). (PeVL 8/2006 vp, s. 5/II, PeVL 9/2007 vp, s. 8/II).

Lakiehdotuksen 8 lukuun sisältyvä yleinen työvelvollisuus vastaisi sekä aineelliselta että ajalliselta käyttöalaltaan pääosin voimassa olevan valmiuslain sääntelyä. Yleisen työvelvollisuuden piiriin kuuluvia tehtäviä ei ole pidetty myöskään ehdotetussa laissa mahdollisena määritellä tilanteiden ennakoimattomuuden vuoksi yksityiskohtaisesti lain tasolla, mutta ne kytkettäisiin ehdotuksen mukaan voimassa olevaa sääntelyä täsmällisemmin nimenomaan siihen käyttötarkoitukseen, mihin toimivaltuus on otettu käyttöön. Tarkoitusmääreiden säännösperusteisesta erottelusta tällöin johtuisi, että toimivaltuuden välttämättömäksi arvioitu käyttöala voitaisiin käyttöönottomenettelyn tarkoitusta vastaavalla tavalla rajata mahdollisimman tarkasti jo käyttöönottoasetuksessa. Lisäksi säännökseen sisältyisi voimassa olevasta laista poiketen valtioneuvostolle osoitettu valtuus antaa soveltamisasetus, jolla olisi tarkoitus tarkemmin ohjata työvelvollisuuden käyttöä. Näin työvoimaviranomaiselle ei jäisi enää avointa harkintavaltaa työmääräysten piiriin kuuluvista tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta piti myös aikaisemman valmiuslakiehdotuksen mukaista terveydenhuollon erityistä työvelvoitetta kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen mukaisena, mutta arvioi sitä silloiseen perustuslain 23 §:n alaan kuulumattomien poikkeusolokytkentöjen vuoksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunta edellytti sääntelyä tarkennettavaksi muun ohella työvelvollisuuden alaan kuuluvan henkilöpiirin osalta. Laajennettaessa kyseisen erityistyövelvoitteen soveltamisala vuonna 2022 voimaan tulleella muutoksella kohdistumaan myös voimassa olevan valmisulain 3 §:n 6 kohdan mukaiseen poikkeusoloperusteeseen, perustuslakivaliokunta ei arvioinut erityistyövelvoitteen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä pakkotyön kiellon kannalta (PeVL 29/2022 vp). Tältä osin on kuitenkin huomionarvoista, että laki säädettiin poikkeuslakina.

Ehdotettu sosiaali- ja terveyspalvelujen erityistyövelvoite vastaisi perusteiltaan voimassa olevan valmiuslain sääntelyä. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikissa poikkeusoloissa. Toimivaltuuden soveltaminen kytkeytyisi lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ennen muuta sen 1 momentin c alakohdan käsillä oloon, jossa olisi asiallisesti kyse välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuden vaarantumisesta tilanteessa, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia (vrt. PeVL 15/2007 vp). Sääntelyn ei katsota muodostuvan näin tulkittuna kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettujen pakkotyön kiellon vastaiseksi. Lakiehdotukseen sisältyvien sosiaali- ja terveydenhuollon erityistyövelvoitteen sääntely vastaa muotoilultaan voimassa olevan valmiuslain tarkkuustasoa, vaikka sääntelyä ei ole lakiehdotuksen mukaisessa systematiikassa tarpeen arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Ehdotuksen katsotaan täyttävän myös perustuslain 23 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen, kun lisäksi otetaan huomioon, että laissa on riittävän täsmälliset säännökset työvelvoitteen kestosta ja sen ehdoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuuden ajallisen keston laajentamisen kahdesta neljään viikkoon kerrallaan ei katsota muuttavan arviota sääntelyn valtiosääntöisestä hyväksyttävyydestä. Myöskään luopuminen voimassa olevan sään-

telyn mukaisesta rajoitteesta uusia työmääräys enintään kerran, ei pidetä toimivaltuuden verraten rajattu ja perusoikeuksien turvaamiseen kytkeytyvä käyttöala huomioiden ongelmallisena. Työvoimaviranomaisen tulisi kuitenkin ottaa huomioon työmääräysten toistuvuus osana kohtuusharkintaa. Jokseenkin vastaavaa voidaan todeta väestönsuojeluvelvoitteesta, jota ei ole luonteensa vuoksi lähtökohtaisestikaan pidettävä ongelmallisena Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sisältyvien pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltojen kannalta.

Myös irtisanomisoikeuden rajoittamista ja palvelujen suorittamisvelvollisuutta merkitsevän sääntelyn hyväksyttävyydelle voidaan esittää asiallisesti vastaavia painavia yhteiskunnallisia perusteita kuin 8 luvussa tarkoitetuille työvelvoitteille. Irtisanomisoikeuden rajoittamisessa on kuitenkin kyse varsinaisesta työvelvollisuussääntelystä poiketen siitä, että henkilö velvoitetaan pysymään työnantajansa palveluksessa ja lähtökohtaisesti hoitamaan työnantajan direktio-oikeuden rajoissa vastaavia tehtäviä kuin normaalioloissa. Sääntely ei siten merkitse perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden ja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta yhtä pitkälle menevää toimintavapauden rajoitusta kuin yleisen työvelvollisuuden perusteella annettava työmääräys. Velvoitteella ei ole vaikutusta myöskään irtisanomisoikeuden alaisen henkilön palkkaan. Jokseenkin vastaavaa voidaan todeta palveluiden suorittamisvelvoitteista, joissa on kyse lähtökohtaisesti velvoitteesta tarjota tiettyä palvelua, jota velvoitteen kohteena oleva muutoinkin harjoittaa. Palveluiden suorittamisvelvollisuus voisi kohdistua vain sellaiseen elinkeinonharjoittajaan, jolla on edellytykset vastata velvoitteistaan. Palveluiden suorittamiseen velvoitettu olisi oikeutettu saamaan palveluista aiheutuneista kohtuullisista kustannuksista lakiehdotuksen 157 §:ssä tarkoitetun korvauksen.

Sääntelyn suhde perustuslain 124 §:ään

Voimassa olevasta valmiuslaista tai sen esitöistä ei ilmene, onko työvelvoitteiden tarkoitettu sisältävän valtuuden määrätä työvelvollinen hoitamaan myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ottanut asiaan kantaa valmiuslakiesitystä ja valmiuslain myöhempiä muutoksia arvioidessaan (PeVL 6/2010, PeVL 29/2022 vp). Terveydenhuollon erityistyövelvoitteen on sinänsä katsoa kohdistuvan sekä julkisen että yksityisen terveydenhuollon toiminnan turvaamiseen siten, että työvelvollinen on jo voimassa olevan sääntelyn perusteella katsottu voitavan velvoittaa hoitamaan myös hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia terveydenhuollon tehtäviä, jotka perustuslakivaliokunnan mukaan kuuluvat kokonaisuutena myös julkisen hallintotehtävien piiriin. Tämä omaksuttiin lähtökohdaksi myös otettaessa terveydenhuollon erityistyövelvoite käyttöön pandemian aikana terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseksi (PeVM 2/2020 vp, s. 4—5).

Lakiehdotuksessa on pidetty välttämättömänä varmistua säännösperusteisesti työvelvollisuuden käytettävyydestä rajatusti myös julkisten hallintotehtävien hoitamisessa. Viranomaisten tehtävät voivat poikkeusoloista johtuvista syistä lisääntyä äkillisesti tai viranomaisten resursseihin voi kohdistua ennakoimattomia henkilöstötarpeita, joihin ei voida vastata tavanomaisen rekrytoinnin keinoin tai hallinnon sisäisin henkilöstöjärjestelyin. Työvelvoitteen kautta voitaisiin vapauttaa viranomaisten resursseja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien tehtävien hoitamiseen. Ehdotettu säännös voisi tulla sovellettavaksi vain yleisen työvelvollisuudelle säädettyjen edellytysten rajoissa.

Perustuslain 124 mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotetun sääntelyn kannalta merkitykselliseksi muodostuu se, ettei perustuslain 23 §:n oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista perustuslain muihin säännöksiin kuin perusoikeussäännöksiin (PeVL 72/2018 vp, PeVL 6/2009 vp, s. 5/I).

Valmiuslain mukaisen työvelvollisuuden voidaan katsoa olevan tarkoitettu käsittämään lähinnä sellaista hätä- ja suojelutyön luonteista työtä, jonka voidaan erityisesti 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa katsoa muodostuvan osittain lähelle perustuslain 127 §:ssä tarkoitettua maanpuolustusvelvollisuutta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II) perustuslain 127 §:n eikä 124 §:n kannalta. Samoin on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6—7, PeVL 27/2024 vp). Valiokunta antoi arvioissaan kuitenkin erityistä painoarvoa sille, että asevelvollisia koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvolliset ovat myös erityisen rikosoikeudellisen vastuun alaisia. Valmiuslain mukaiselle työvelvollisuudelle ei ole osoitettavissa asiallisesti vastaavaa säädösperustaa.

Ehdotuksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on huomionarvoista, ettei työvelvollisuussuhteella perusteta virkasuhdetta eikä sillä muodosteta työsopimukseen rinnastuvaa työsopimussuhdetta. Työvelvollisuussuhteessa sovellettavat ehdot määräytyvät työnantajaa sitovien työehto- tai virkaehtosopimusten mukaisesti, mutta työvelvollisuussuhteeseen ei ole säännösperusteisesti kytketty erityisiä työntekijävelvoitteista. Myöskään rikoslain virkavastuusäännöksissä ei ole tunnistettu valmiuslakiin tai muuhunkaan lakiin perustuvaa työvelvollisuussuhdetta omana palvelussuhdetyyppinään. Huomionarvoista lisäksi on, että vaikka työnantajalla on työvelvolliseen työnjohto- ja valvontavastuu, työvelvollisella ei ole työ- tai virkavelvollisuuteen rinnastuvaa toimintavelvollisuutta tehtävien suorittamiseen ja työnantajan edellytykset puuttua työvelvollisen toimintaan jäävät varsin rajallisiksi. Työmääräyksen noudattamatta jättäminen on erikseen sanktioitu valmiuslakirikkomuksena. Voimassa olevan valmiuslain mukaisen työmääräyksen antamista rajaa työvoimaviranomaisen suorittama sopivuusharkinta, joka tarkoittaa ennen muuta työvelvollisen henkilökohtaisten olosuhteiden ja rajoitteiden huomioon ottamista työmääräystä annettaessa, ei sen sijaan tehtävän asianmukaisen suorittamisen edellyttämää arviointia. Arviointi tehtävään määräämisestä kuuluu voimassa olevan valmiuslain mukaisesti kokonaisuudessaan työvoimaviranomaiselle.

On lisäksi huomionarvoista, että ihmisoikeussopimusten sallimasta pakkotyön kiellosta poikkeamisen oikeutuksesta ei ole sellaisenaan johdettavissa päätelmää siitä, että työvelvoitteella voitaisiin hätätilassakaan poiketa asianomaisen työn tekemiselle säädetyistä oikeudellisista vaatimuksista ja velvoitteista. Sallitun pakkotyön onkin luontevimmin mahdollista katsoa kohdistuvan ennen muuta sellaiseen työhön, jonka suorittamiseen ei liity erityisiä lakisääteisiä tai muitakaan erityisvaatimuksia. Valmiuslain mukaisen työvelvoitteen tausta on sotatilan aikaisissa työvelvoitteissa, jolloin niillä tarkoitettiin lähinnä linnoitus- raivaus ja rakentamistyötä sekä muuta talkootyön luonteista fyysistä työtä. Tämän kaltaiset tehtävät eivät työvelvollisuuden arvioinnissa lähtökohtaisestikaan muodostu perustuslain 124 §:n merkityksellisiksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tapauskohtaisesti sivunnut valmiuslainsäädännöstä erillisen työvelvollisuuden suhdetta perustuslain 124 §:ään. Eläintautilain säätämisestä antamassaan lausunnossa PeVL 1/2013 vp valiokunta katsoi työvelvollisen velvoittamisen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen voivan olla mahdollista vain hyvin poikkeuksellisesti. Siltä osin kuin mahdollisuutta tällaisten tehtävien määräämiseksi vakavia eläintautitilanteita silmällä pitäen pidettiin välttämättömänä, tämän tuli valiokunnan mukaan käydä nimenomaisesti ilmi laista. Lisäksi työvelvollisen asema tuli saattaa vastaamaan kaikilta olennaisilta osin valtuutetun tarkastajan asemaa, mukaan lukien asianomaisten tehtävien hoitamisen saattaminen viranomaisvalvonnan piiriin. Työvelvollisuuden luonne huomioon ottaen valiokunnan mielestä oli asianmukaista säännösperusteisesti huolehtia siitä, että määräyksen vastaanottaja on selvillä tehtävän hoitamiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista.

Perustuslakivaliokunta ei sen sijaan arvioinut perustuslain 124 §:n kannalta meripelastuslakiin sisältynyttä jokaisen velvollisuutta osallistua meripelastusjohtajan määräyksestä avustustoi-

miin, jollei pätevä syy ole esteenä (PeVL 24/2001 vp). Avustamisvelvollisuutta ei voitu valiokunnan käsityksen mukaan pitää suhteettoman raskaana puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen, kun otettiin huomioon velvollisuuden taustalla olevan intressin vakavuus ja velvoitteeseen liittyvä korvaus.

Perustusvaliokunta ei arvioinut myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon työtaistelutoimiin liittyviä työvelvollisuuksia perustuslain 124 § kannalta. Määräys potilasturvatyöhön voitiin lakiehdotuksen mukaan antaa muullekin kuin työtaistelun vuoksi irtisanoutuneelle terveydenhuollon ammattihenkilölle ja riippumatta, onko terveydenhuollon ammattihenkilö työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Valiokunta painotti kuitenkin työtaistelun ulkopuolisiin henkilöihin kohdistuvien velvoitteiden viimesijaisuutta ja sitä, että tällaisia henkilöitä potilasturvatyöhön määrättäessä tulee lähtökohtana olla asianomaisen henkilön suostumus (PeVL 15/2007 vp). Myös välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun annettu laki (826/2022; kumottu) mahdollisti työvelvoitteen antamisen työtaistelun vuoksi irtisanoutuneille riippumatta siitä, olisiko henkilö jo työ- tai virkasuhteessa muuhun työnantajaan. Esityksessä ei arvioitu sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään eikä tähän otettu kantaa myöskään perustuslakivaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa (HE 130/2022 vp, PeVL 41/2022 vp).

Tässä yhteydessä on lisäksi syytä mainita perustuslakivaliokunnan lausunto reservipoliisia koskevasta lakiehdotuksesta (PeVL 72/2018 vp – HE 137/2018 vp). Kyseisessä esityksessä ei ollut kyse varsinaisesti työvelvollisuudesta, vaan lakiehdotuksessa tarkoitettu reservipoliisihenkilöstö oli tarkoitettu voitavan määrätä ennakollisen sitoumuksensa perusteella määräaikaiseen virkasuhteeseen valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalain mukaisessa puolustustilassa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit olisivat lakiehdotuksen mukaan voineet suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä ja käyttää kaikkia tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä poliisin toimivaltuuksia, joihin hän on saanut koulutuksen. Valiokunta ei aiemmin täydennyspoliisista aiemmin lausumaansa viitaten (PeVL 67/2010 vp) pitänyt reservipoliisille ehdotettua toimivaltaa mahdollisena poikkeusoloissakaan, vaan edellytti säännöksen olennaista rajaamista perustuslain 124 johtuvista syistä.

Esityksen mukaan työvelvollisuuden piiriin kuuluva työvelvollinen voitaisiin velvoittaa hoitamaan ainoastaan sellaisia työnantajaansa avustavia ja epäitsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tehtäviin ei siten voisi sisältyä esimerkiksi päätöksentekovallan käyttöä tai itsenäisiä valvonnallisia toimivaltuuksia. Kyseeseen saattaisivat tulla lähinnä ehdotetun lain täytäntöönpanossa avustaminen kuten esimerkiksi ostolupamenettelyn täytäntöönpanoon liittyvien ilmoitusten vastaanottaminen ja välittäminen viranomaiselle, tietojen kirjaaminen taikka esimerkiksi alueiden eristämiseen liittyvät avustavat tehtävät. Yleiseen työvelvoitteen alaan kuuluvien hallintotehtävien on tarkoitettu olevan ennen muuta teknis- ja rutiiniluonteisia hallintotehtäviä, joiden hoitaminen ei edellytä virkasuhteen käyttöä ja joiden hoitamiseen ei muutoinkaan kohdistu lakisääteisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Yleisen työvelvoitteen piiriin kuuluvia julkisia hallintotehtäviä ei ole pidetty mahdollisena luetella laissa ennalta, vaan tehtävien sisältö voitaisiin arvioida vasta poikkeusolotilanteessa ilmenevien tarpeiden pohjalta. Tehtävistä ja viranomaisista, joiden lukuun tehtäviä on tarkoitus suorittaa, olisi tarkoitus säätää 47 §:ssä tarkoitetulla valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettu sääntely ei ole täysin ongelmitta sovitettavissa perustuslain 124 §:n tulkintakäytäntöön, jossa on edellytetty muulle kuin viranomaiselle annettavilta tehtäviltä riittävää täsmällisyyttä ja laintasoista yksilöintiä (esim. PeVL 93/2022 vp, PeVL 50/2017 vp, PeVL20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp, PeVL 24/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on niin ikään korostanut, että kaikkien julkisten hallintotehtävien hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen tulee käydä ilmi laista (PeVL 48/2001 vp). Valiokunta on suhtautunut myös pidättyvästi sääntelyyn, jossa tehtävien luonne ja keskeinen sisältö jäisi määräytymään asetuksen tasolla (esim. PeVL 45/2001 vp, PeVL 48/2001 vp, PeVL 47/2002 vp). Ehdotetussa sääntely-yhteydessä on katsottu olevan kuitenkin mahdollista antaa merkitystä soveltamisasetuksen luonteelle eduskunnan jälkitarkastusoikeuden piiriin kuu-

luvan säädöksenä. Näin eduskunta viime kädessä arvioisi perustuslain 124 vaatimusten täyttymistä asianomaisen toimivaltuuden soveltamistilanteessa. Valtioneuvoston olisi perusteltua jo käyttöönottoasetusta antaessaan toimivaltuuden käytön välttämättömyyden lisäksi tehdä riittävällä tarkkuudella selkoa työvelvollisuuden piiriin tarkoitetuista tehtävistä.

Työnjohdollista valvontaa ehdotetaan perustuslain 124 §:n liitetty asianmukaisen julkisen valvonnan vaatimus huomioiden täydennettäväksi työnantajan velvoitteella määrätä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä olisi ohjauksen keinoin huolehtia julkisten hallintotehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Työnantajan tulisi myös tehdä selkoa tehtävän hoitamiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että tehtävä voitaisiin antaa vain neljäksi viikoksi kerrallaan ja vain sellaiselle henkilölle, jolla on edellytykset suoriutua tehtävästään. Työvelvollisuussuhteen keston rajoituksella huolehdittaisiin työnjohdollista valvontaa täydentävästi siitä, että henkilön edellytykset suoriutua tehtävistään tulisivat asianmukaisesti arvioiduksi säännöllisin väliajoin. Työnantajan tulisi lisäksi tehdä selkoa työhön liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista sekä nimetä palveluksestaan vastuuhenkilö, jonka tehtävänä olisi ohjeistaa työvelvollisia työmääräyksen alaan kuuluvien julkisten hallintotehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Säännösehdotuksessa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen ei julkisen vallan käytön rajoitus huomioon ottaen sovellettaisi rikoslain 40 luvun mukaisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Sääntelyn ei katsota muodostuvan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen erityistyövelvoite ehdotetaan perustuslain 124 §:n vuoksi rajattavaksi siten, ettei työvelvollista voitaisi määrätä hoitamaan tehtäviä, joita voi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan hoitaa vain hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa oleva tai joihin on muussa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetty erityinen virkasuhdevaatimus. Sääntelyllä on tarkoitus rajata soveltamisen piiristä erityisesti sellaiset tehtävät, joiden on tarkoitettu kuuluvan hyvinvointialueen niin sanottuihin portinvartijan tehtäviin tai jotka ovat muutoin sellaisia, ettei niitä voi normaaliloissa hoitaa kuin hyvinvointialueeseen virka- tai työsuhteessa oleva. Edellä mainituissa on kyse ennen muuta hyvinvointialueen järjestäjän vastuusta turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti erikoissairaanhoitoon pääsyssä sekä julkisen terveydenhuollon palveluvalikoiman, hoitosuositusten ja hoidonporrastuksen toteutumisessa. Erityistyövelvoitteen käyttöalaa rajattaisiin myös kohdentamalla se nimenomaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen.

Säännöksessä tarkoitetut työvelvolliset hoitaisivat työmääräyksen alaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä lakiehdotuksen mukaisesti vastaavan rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 3 luvun mukaisesti hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa olevat. Perustuslain 124 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantamiskiellon kannalta on merkityksellistä, että työmääräys voitaisiin antaa vain sellaiselle sosiaali- ja terveydenhuollon alalla toimivalle tai edeltävän viiden vuoden aikana toimineelle, joka on saanut alan koulutusta ja jolla on muutoinkin edellytykset suoriutua tehtävistään. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta on puolestaan merkityksellistä, että työvelvoitteen käyttöönotto ja soveltaminen olisi oikeutettua vain lakiehdotuksen mukaisessa järjestyksessä erikseen todettujen poikkeusolojen aikana ja tällöinkin vain tilapäisesti ja tilanteen sitä välttämättä vaatiessa. Julkisten hallintotehtävien hoitamisen kohdistuvaa työnantajan valvontaa täydentäisi ajallinen rajaus, jonka mukaan työmääräys voitaisiin antaa enintään neljäksi viikoksi kerrallaan. Työmääräyksen antamisen edellytykset tulisivat siten uudelleenarvioitaviksi viimeistään kyseisen ajanjakson jälkeen, jolleivat sen edellytykset ole sitä ennen lakanneet.

Väestönsuojelutehtävien erityistyövelvoitteen (45 §) perusteella työvelvolliselle voitaisiin antaa määräys muun muassa suorittaa avustavia hätäkeskustehtäviä. Avustavalla hätäkeskustehtävällä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sellaisia tehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Säännösehdotuksella tarkoitetulla pelastusviranomaisen työmääräyksellä voitaisiin tältä osin ainoastaan täydentää hätäkeskustehtävien hoitamisesta vastaavan viranomaisen toimintaa siten,

että työvelvollisen rooli jää aidosti työnantajaansa aidosti avustavaksi. Tällaisiin tehtäviin ei lähtökohtaisestikaan voisi sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säännös ei siten mahdollistaisi pelastusviranomaista määräämään työvelvollista suorittamaan esimerkiksi hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja hätäkeskuspäivystäjän tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää virkasuhteen käyttöä ja laissa säädettyä kelpoisuutta. Työvelvollisen asemaa suojattaisiin vastaavin säännöksin, jotka rajaavat työvoimaviranomaisen harkintaa sen antaessa muihin työvelvoitteisiin perustuvia työmääräyksiä. Työnantajan tulisi huolehtia myös siitä, että avustavia hätäkeskustehtäviä suorittava työvelvollinen on selvillä tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja vastuista. Toimivaltuus olisi lisäksi ajalliselta käyttöalaltaan rajattu siten, että muissa toimivaltuuden aktivointimahdollisuuden piiriin kuuluvissa sotilaallisissa poikkeusoloissa määräys voitaisiin antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voitaisiin uusia vain kerran. Ehdotuksen ei edellä selostettua perustaa vasten katsota muodostuvan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi.

12.4.4 Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Lakiehdotuksen 41 § mahdollistaisi poikkeamisen tietyistä vuosilomalain ja työaikalain säännöksistä. Lisäksi työnantaja voitaisiin oikeuttaa määräämään työntekijä varallaoloon, teettämään työntekijällä sunnuntaityötä ilman tämän suostumusta sekä määräämään työntekijä tilapäisesti toiseen työtehtävään tai toiseen työntekopaikkaan. Poikkeusten rajoista säädettäisiin tarkemmin soveltamisasetuksilla**.** Toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa kaikissa poikkeusoloissa. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa viranomaisten ja muiden poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeää toimintaa harjoittavien viranomaisten ja muiden toimijoiden välttämättömät resurssit poikkeusoloissa. Sääntely vastaisi lähtökohdiltaan voimassa olevan valmiuslain 93 §:ää. Poikkeusten mahdollinen sisältö kuitenkin säädettäisiin ehdotuksen mukaan huomattavasti voimassa olevaa lakia täsmällisemmin ja samalla tyhjentävästi, minkä johdosta yksittäiselle työnantajalle jäävä harkintavalta säännösten soveltamisessa muodostuisi merkittävästi voimassa olevaa oikeustilaa rajatummaksi.

Ehdotettu sääntely merkitsee työvelvollisuutta vähäisempää puuttumista työntekijän oikeusasemaan. Palvelussuhteen ehdoista voidaan tietyssä laajuudessa poiketa jo normaaliolojen lainsäädännön sekä virkaehtosopimusten nojalla. Esimerkiksi vuosilomapoikkeukset ovat osin jo normaalioloissa mahdollisia virkamiesten osalta. Kun otetaan huomioon ehdotettujen toimivaltuuksien käyttöala ja luonne valmiuslain systematiikassa työvelvollisuuteen nähden ensisijaisina toimivaltuuksina sekä se, että tosiasiallisten toimenpiteiden luonne jää keskeisiltä osin riippumaan soveltamisasetuksella säädettävistä rajoista ja toimeenpanon toteuttamisesta, sääntelyn arviointi on perusteltua kiinnittää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista koskevaan perustuslain 23 §:ään. Työntekijän työ- ja lepoaikasuojelun sekä vuosilomaoikeuden kannalta keskeisiä kansainvälisiä sitoumuksia sisältyy Euroopan neuvoston uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä Kansainvälisen työjärjestön ILOn työajan lyhentämistä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa koskevaan yleissopimukseen (nro 47), palkallista vuosilomaa koskevaan yleissopimukseen (nro 132) sekä sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevaan yleissopimukseen (nro 149).

Vuosilomalaista poikkeamisen osalta on sinänsä merkityksellistä, ettei toimivaltuuksilla voitaisi puuttua työntekijän oikeuteen ansaita vuosilomaa. Sääntely ei siten muodostuisi ongelmalliseksi suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin ja siihen kuuluvaan julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta (PeVL 77/2018 vp). Toimivaltuuksia sovellettaessa olisi otettava huomioon Suomen hyväksymän ILO:n piirissä tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen määräys yhtäjaksoisena annettavan palkallisen vuosiloman vähimmäispituudesta. Myös lakiehdotuksen mukaisia työaikapoikkeuksia on arvioitava perustuslain 18 § 1 momenttiin liitetyn julkisen vallan työsuojelua koskevan velvoitteen kannalta (PeVL 77/2018 vp). Työaikalainsäädännöllä pyritään suojaamaan työntekijöitä kohtuuttoman pitkiltä työajoilta ja liian lyhyiltä lepoajoilta. Työaikalainsääntö mahdollistaa kuitenkin jo nykyisin sen useista muuten pakottavista säännöksistä poikkeamisen työehtosopimuksella. Työaikalaki mahdollistaa myös

laissa säädetyistä enimmäistyöajoista poikkeamisen hätätyönä enintään kahden viikon ajan. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt asianomaista työaikalain sääntelyä ja sen mahdollistamaa sekä valtioneuvoston asetuksella että työehtosopimuksella tapahtuvaa työelämän sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Valiokunta on kuitenkin korostanut vaatimusta työaikarajoitusten perusteiden mahdollisimman täsmällisestä laintasoisesta ilmaisutavasta (PeVL 77/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti palvelussuhteen ehtoja koskeviin rajoitusten säätämiseen liittyvien asetuksenantovaltuuksien väljyyteen huomiota myös valmiuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 6/2009 vp). Valiokunta on voimassa olevan valmiuslain 93 ja 94 §:n soveltamistilanteissa painottanut kansainvälisen työjärjestön sopimusten ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitystä (ks. myös TyVL 1/2020 vp, s. 3—4) sekä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjintäkieltojen merkitystä (PeVM 5/2020 vp).

Lakiehdotuksessa ilmaistaisiin voimassa olevaa lakia täsmällisemmin ne vuosilomalain ja työaikalain säännökset, joista asianomaisten toimivaltuuksien soveltamistilanteissa voitaisiin poiketa. Palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen mahdollisuus voisi lakiehdotuksen mukaisesti lähtökohtaisesti koskea vain tiettyjä, väestön suojaamisen, toimeentulon ja terveydenhuollon kannalta keskeisiä viranomaisia ja toimijoita. Soveltamisen piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti vain sellaiset ammattiryhmät, joiden työpanosta voidaan ennakollisesti arvioiden pitää poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömänä. Ehdotus mahdollistaisi kuitenkin poikkeamisoikeuden laajentamisen valtioneuvoston asetuksella määritettäviin varautumisvelvollisiin ja yhtiöihin, jos se on välttämätöntä lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Vastaava valtuus sisältyy irtisanomisoikeuden pidentämistä koskevaan 43 §:ään. Valtuuden mahdollistama käyttöalan laajennus on rajattu nimenomaisesti vain sellaisiin yhtiöihin, joille on asetettu lain täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteita. Sääntelylle on siten osoitettavissa poikkeusolojen hallintaan liittyvät painavat perustelut ja lain toimivuuteen liittyvä erityinen tarve.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että palvelussuhteen ehdoista olisi ehdotuksen mukaan poiketa vain siltä osin, kun tehtävien hoitamista ei voida järjestää muilla keinoin, kuten vapaaehtoisuuteen perustuvin järjestelyin. Toimivaltuuksilla ei lakiehdotuksen mukaan saisi myöskään vaarantaa työntekijän turvallisuutta ja terveyttä työssä. Sääntelyä sovellettaessa olisi lisäksi huolehdittava, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana. Sääntelyn soveltamiseen lisäksi kytkettäisiin työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi poikkeamisen soveltamisen ennen lain voimaantuloa solmittuihin työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Voimassa oleva valmiuslaki ei sisällä vastaavaa säännöstä, mutta säännösten soveltamisen ulottuminen työehto- ja virkaehtosopimusten vastaaviin määräyksiin vastaa lain esitöiden perusteella myös sen tarkoitusta (HE 3/2008 vp, s. 79). Perustuslaissa ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain 8 §:ään sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimuk-

siin, se on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena taannehtivaa puuttumista työehtosopimusten työrauhaa koskeviin lausekkeisiin esimerkiksi sisällytettäessä työehtosopimuslakiin ja työriitojen sovittelusta annettuun lakiin säännökset myötätuntotyötaistelujen edellytyksistä ja poliittisten työtaistelujen enimmäiskestosta työmarkkinoiden häiriöttömyyden ja yhteiskunnan perustavanlaatuisten palveluiden turvaamiseksi. (PeVL 9/2024 vp). Lakiehdotuksen mahdollistamaa tilapäistä poikkeamista työ- ja virkaehtosopimusten määräyksistä ei voida pitää poikkeusolojen hallintaan kytkeytyvät painavat yhteiskunnalliset tarpeet huomioon ottaen näistä lähtökohdista käsin ongelmallisena.

Ehdotus mahdollistaisi työntekijän määräämisen yhteistoimintalakien neuvotteluvelvoitteista poiketen tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan. Sääntelyllä on yhteys perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun vapauteen liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ilman tapauskohtaista harkintaa työn vastaanottovelvollisuuden soveltaminen työssäkäyntialueen sisälläkin saattaa johtaa asuinpaikan valintaa koskevan perusoikeussäännöksen vastaiseen lopputulokseen, jos esimerkiksi julkinen liikenne tarjotun työn ja työnhakijan asuinpaikan välillä on sillä tavoin heikosti järjestetty, että työpäivästä muodostuu kohtuuttoman pitkä työstä saatuun ansiotuloon nähden (PeVL 46/2002 vp, s. 4/I). Valiokunta on toisaalta katsonut esimerkiksi puolustusvoimien tai ulkoasiainhallinnon tehtävien erityisluonteen perustelevan tavanomaista pitemmälle menevää virkamiesten velvollisuuksien sääntelemistä. Arvioinnin kannalta merkitystä oli kuitenkin sillä, että tehtäviin hakeutuvat ovat jo ennalta tietoisia siirtymisvelvoitteista (PeVL 15/1999 vp). Ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse poikkeusolojen hallinnan vaatimasta tilapäisestä järjestelystä, jolle on osoitettavissa yhteiskunnan välttämättömien toimintojen turvaamiseen liittyvät perustelut. Toimivaltuuden käyttöä rajoittaisi lisäksi vaatimus siitä, ettei siirto ei saa aiheuttaa henkilölle kohtuutonta haittaa. Sääntelyä ei voida pitää perustuslain kannalta ongelmallisena

12.4.5 Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen

Lakiehdotuksen 9 ja 10 luvun toimivaltuudet mahdollistaisivat liikkumisvapauden rajoittamisen ja oleskelukieltojen asettamisen. Myös väestön siirtymisvelvoitteet merkitsisivät asiallisesti liikkumisen ja oleskelun rajoittamista. Lakiehdotuksen 10 luvussa säädettävien toimivaltuuksien soveltamistarve voisi liittyä eri poikkeusoloskenaarioihin. Kyse voi olla esimerkiksi suuronnettomuudesta, jonka takia tietyllä alueella oleskelu ei ole enää turvallista ja sitä on siksi välttämätöntä rajoittaa. Rajoitukset voisivat liittyä myös esimerkiksi tiettyjen viranomaistoimintojen turvaamiseen ja tämän kautta poikkeusolojen ja niiden vaikutusten tehokkaaseen hallintaan.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös kattaa myös oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (esim. PeVM 8/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan liikkumisvapaus on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijän, joka kytkeytyy myös useisiin muihin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 4/2021 vp, kappaleet 15—17, PeVL 48/2014 vp, s. 2/II). (PeVM 8/2020 vp). Perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus liikkua maassa merkitsee myös oikeutta liikkua yhdenvertaisesti ilman syrjintää. Sääntely on siten merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi ilmoisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjinnän kieltojen kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuin-

paikkansa. Mainitun artiklan 3 kappaleen mukaan liikkumisvapaudelle voidaan kuitenkin asettaa sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden ja moraalin suojelemiseksi tai muiden yksilöiden ja vapauksien suojelemiseksi (HE 309/1993 vp). Liikkumisvapautta turvaavat myös KP-sopimuksen 12 artikla, joka mahdollistaa sen rajoittamisen jokseenkin samoin perustein kuin ihmisoikeussopimus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Kansainvälisten sopimusten mukaisesti liikkumisvapauden eräät osa-alueet saattavat kuitenkin olla suojattuja myös kriisioloissa. Humanitaarista oikeutta koskevat vuoden 1949 Geneven yleissopimukset ja niihin vuonna 1977 laaditut lisäpöytäkirjat kieltävät esimerkiksi eräät siviiliväestön pakkosiirrot sotatilanteissa. Sotilaallisten poikkeusolojen osalta valtiolla on toisaalta mainitun sopimuksen mukaan velvollisuus suojata väestöä vaaroilta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena säätää perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa melko pitkällekin meneviä liikkumis- ja oleskelurajoituksia (PeVL 51/2006 vp, s. 6—7) edellyttäen että sääntelylle on ollut osoitettavissa painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Tällaisina on pidetty esimerkiksi maanpuolustukseen tai sivullisten turvallisuuteen liittyviä perusteita. (PeVL 21/1997 vp) PeVL 11/2001 vp). PeVL 39 2021 Perustuslakivaliokunta on käsitellyt liikkumisvapauden kannalta esimerkiksi sääntelyä myös vesialueita ja ilmatilaa koskevista liikkumiskielloista ja -rajoituksista (PeVL 32/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 6—7, PeVL 48/2005 vp, s. 4—5, PeVL 49/2002 vp, PeVL 21/2000 vp, s. 2, PeVL 21/1997 vp), toimivallasta eristää alue tai paikka (PeVL 62/2010 vp, s. 7) ja mahdollisuudesta määrätä poistumiskielto taikka toimivallasta poistaa joku jostakin paikasta tai alueelta (PeVL 43/2010 vp, s. 3—4, PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 5/2006 vp, s. 6, PeVL 11/2005 vp, s. 7).

Voimassa olevan valmiuslain säätämiseen johtaneesta esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei nähnyt valtiosääntöisiä ongelmia lakiehdotukseen sisältyneissä liikkumisrajoituksissa koskevissa säännösehdotuksissa siltä osin kuin niitä voitiin soveltaa sotilaallisissa poikkeusoloissa. Valiokunta ei pitänyt myöskään väestöön suojaamista koskevaa liikkumis- ja oleskelurajoitusta perusteiltaan ongelmallisena, mutta katsoi sen sisältämän asetuksenantovaltuuden olevan ristiriidassa perustuslaista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. (PeVL 6/2009 vp). Kyseinen toimivaltuus oli mahdollista aktivoida myös suuronnettomuuteen liittyvissä poikkeusoloissa, joka ei kuulunut silloisen perustuslain 23 §:n mukaisen poikkeusolokäsitteen piiriin. Valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämiseen johtaneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa liikkumisrajoitusten yleiseen hyväksyttävyyteen (PeVL 29/2022 vp).

Ehdotetuissa liikkumis- ja oleskelurajoituksissa on sinänsä kyse syvällisesti perusoikeuksiin puuttumisen mahdollistavista toimivaltuuksista, joilla voitaisiin viime kädessä myös kokonaan kieltää tietyllä alueella oleskelu. Oleskelukielto voisi ääritapauksessa siten merkitä myös kieltoa päästä pysyvään asuntoon. On selvää, että näin pitkälle meneviä toimivaltuuksia olisi mahdollista säätää perusoikeusrajoitusten puitteissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotuksen 63 §:n tavoitteena on kuitenkin turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään. Tällainen peruste oikeuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, kappale 5 ja siinä viitatut mietinnöt). Ehdotettua 63 §:ää voidaan pitää siten tavoitteiltaan hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa myös maanpuolustus, rajaturvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus kuuluvat kaikissa olosuhteissa valtion turvattaviin intresseihin ja ovat siten painavia suojattavia perusteita (PeVL26/2024 vp). Sääntelyn voidaan tavoitteiltaan katsoa myös tältä osin täyttävän perusoikeuspoikkeuksilta vaaditun hyväksyttävyyden.

Rajoitusten ja kieltojen toteutustapa ja sisältö määräytyisivät lakiehdotuksen perusteella valtioneuvoston antamalla soveltamisasetuksella. Sääntelyn on tarkoitettu mahdollistavan rajoitusten sopeuttamisen alueellisesti, ajallisesti aineellisesti oikeasuhtaisesti kulloinkin valitseviin olosuhteisiin ja niiden toteuttamisen tilanteen vaatimalla tavalla. Käyttöalaltaan laajimmat, alueelliset liikkumisrajoitukset voitaisiin lakiehdotuksen mukaisesti asettaa vain väestön suojaamiseksi tai sotilaallisten syiden vuoksi. Rajaturvallisuutta sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi toimivaltuuksien käyttöä rajoitettu myös ajallisesti siten, että ne voitaisiin asettaa enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan. Sääntelyn rajauksessa on otettu erityisesti huomioon sääntelyn käyttöönoton mahdollistaminen myös 11 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Sääntelyä sovellettaessa olisi erityisesti huomioitava lapsen oikeuksien yleissopimuksen liikkumisvapautta turvaavat artiklat (ks. erityisesti 9—11 ja 22 artikla) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) liikkumisvapautta turvaavat artiklat (ks. erit. 9 artikla esteettömyydestä ja saavutettavuudesta ja 18 artikla liikkumisen ja kansalaisuuden vapaudesta. Ehdotetussa laissa on pyritty osana varautumisvelvollisuuden sääntelyä varmistumaan siitä, että myös erityisryhmien tarpeisiin kiinnitetään asianmukaisesti huomiota jo valmiussuunnittelussa. Lakiehdotuksen mukaiset siirtymisvelvoitteet eivät mahdollistaisi myöskään Geneven yleissopimuksessa tarkoitettuja pakkosiirtoja, kun otetaan erityisesti huomioon, ettei siirtymisvelvoitteen noudattamatta jättämistä ehdoteta säädettäväksi rangaistavaksi. Kansainvälisillä sopimuksilla ei ole toisaalta tarkoitettu rajoittaa viranomaisten toteuttamia väestönsiirtoja humanitäärisissä tarkoituksissa.

Ehdotusten valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on lisäksi huomionarvoista, että lakiehdotuksessa turvattaisiin siirtymisvelvoitteen johdosta siirtyneen väestön huollon lisäksi myös oleskelukiellon johdosta siirtyneen väestön huolto. Näin lakiehdotuksella varmistettaisiin perustuslain 22 § huomioiden julkisen vallan velvoite vastata myös liikkumisrajoitusten johdosta siirtyneen väestön välttämättömästä toimeentulosta.

12.4.6 Säilössäpitoajan pidentäminen

Ehdotettu 67 § mahdollistaisi poliisilain nojalla kiinni otetun henkilön säilössäpitoajan jatkamisen päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä, jos henkilön uhkausten tai aiemman käyttäytymisen taikka hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella on todennäköistä, että henkilö aiheuttaisi välitöntä vakavaa vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka syyllistyisi rikoslain 17 luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Säilöönottoa voitaisiin jatkaa korkeintaan kolme vuorokautta, kuitenkin enintään siihen saakka kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi ja tilanteen hallintaan saattamiseksi. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 1, 2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Säännös olisi voimassa olevaan valmiuslakiin nähden uusi. Sen tarkoituksena on vastata sellaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vaarantaviin tilanteisiin, joissa pyritään laajamittaiseen ja väkivaltaisen joukkoliikehdinnän keinoin heikentämään yhteiskunnallista vakautta. Poliisilain 2 luvun 9 ja 10 §:n mukaisia kiinniottoaikoja ei ole pidetty tämän kaltaisten tilanteiden varalta riittävinä. Ensin mainitun nojalla henkilöä saa pitää säilössä vain niin kauan kuin häiriön toistuminen on todennäköistä, kuitenkin enintään 12 tuntia kiinniottamisesta. Rikoksilta tai häiriöiltä suojaamisen tarkoituksessa henkilö saadaan pitää kiinni enintään 24 tuntia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä 3 momentissa säädetyn kannalta. Sen mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä säännöksessä tarkoitetaan samaa

kuin vapauden riistämisellä, toisin sanoen järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. (ks. HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 30/2010 vp). Lisäksi ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee myös perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut rikosperusteisen pidättämisen ja vangitsemisen lisäksi myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönotossa olevan kyse perustuslaissa tarkoitetusta vapaudenriistosta, (PeVL 44/2022 vp, kappale 43, ks. myös PeVL 20/1998 vp, s 5/I). Kiinniotto merkitsee puuttumista ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen, mutta ei muodosta vapaudenriistoa (PeVL 27/2013 vp, PeVL 9/2009 vp).

Perustuslain 7 §:n esitöissä todetaan säännöksessä mainitun henkilökohtaisen turvallisuuden vastaavan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia (HE 309/1993 vp, s. 48/I). Jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä kielto puuttua yksilön vapauteen ilman laissa säädettyä perustetta samoin kuin vapaudenriistoon liittyvä mielivallan käytön kielto sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan, KP-sopimuksen 9 artiklaan, ja YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 3 artiklaan. Myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa määrätään oikeudesta vapauteen ja 52 artiklan 3 kohdassa siitä, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin tuossa sopimuksessa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Ehdotettua sääntelyä on syytä tarkastella ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja erityisesti sen toisen osan kannalta. Mainitun alakohdan mukaan vapaudenriisto on lain nojalla sallittu henkilön saattamiseksi toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, milloin on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen. Alakohdan toisen osan mukaan henkilöltä voidaan riistää vapaus, jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta tai pakenemasta teon jälkeen. Artiklan johtolauseesta ilmenevä vapaudenriiston laillisuusvaatimus koskee sopimuksen tulkintakäytännön mukaisesti sekä vapaudenriiston menettelyllisiä takeita että sen aineellisoikeudellista perustaa [*Wassink v. Alankomaat* (1990) kohta 24]. Artiklan 3 kappaleen mukaisesti jokaisen vapaudenriiston laillisuus on saatettava viipymättä tuomioistuimen arvioitavaksi. Mainittu 3 kappale ei sellaisenaan sovellu 5 artiklan c alakohdan toisen osan mukaisiin tilanteisiin, joissa on kyse rikoksen estämistarkoitukseen perustuvasta vapaudenriistosta [*S, v.* ja *A. v. Tanska* [GC], 2018, kohta 128–133]. Jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on artiklan 4 kohdan mukaan oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen. Ihmisoikeussopimuksen 5 artikla ei kuulu 15 artiklassa tarkoitettujen ehdottomien poikkeamiskieltojen alaan.

Ihmisoikeustuomioistuin on asettanut 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja vapaudenriistoja koskevassa tulkintakäytännössään lähtökohdaksi, että normaalioloissa kaikki ilman artiklan 3 kappaleessa vaadittua oikeudellista kontrollia yli neljä päivää kestävät säilöönottojaksot ovat lähtökohtaisesti liian pitkiä [*Gutsanovi v. Bulgaria*, 2013, kohta 154-159; *İpek and Others v. Turkki*, 2009, kohta 36-37; *Kandzhov v. Bulgaria*, 2008, 66, *Brogan ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.11.1988*, kohta 62)]. Kuitenkin 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan toisessa osassa tarkoitetun vapaudenriiston tulee ihmisoikeustuomioistuimen mukaan olla lähtökohtaisesti kestoltaan lyhyempi kuin rikosten tutkintaperusteisissa vapaudenriistoissa ja lähtökohtaisesti tuntiperusteinen [*S, v. ja A. v. Tanska* [GC], 2018, kohta 133–134). Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi painottanut, ettei 5 artiklassa tarkoitettu vapaudenriisto saa kansallisessa hätätilanteessakaan oikeuttaa mielivallan tai lakiin sitomattoman toimeenpanovallan käyttöön [*Akgün v. Turkey, 2021*, kohta 184)].

Ihmisoikeustuomioistuin on 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamista koskevassa tulkintakäytännössään antanut tapauskohtaisesti painoarvoa toimenpiteen ajankohtana vallitseville poikkeuksellisille olosuhteille ja siitä aiheutuvalle viranomaisten toimintaedellytysten vaikeutumiselle, jotka ovat saattaneet oikeuttaa säännönmukaista pidempikestoiseen säilöönottoon. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Kandzhov v. Bulgaria 6.11.2008* koskee tapausta, jossa vähäisestä väkivallattomasta rikoksesta epäilty oli viety oikeuteen vasta 3 päivän 23 tunnin kuluttua pidätyksestään. Ihmisoikeustuomioistuin ei havainnut, että erityiset vaikeudet tai poikkeukselliset olosuhteet olisivat estäneet viranomaisia viemästä valittajaa oikeuteen jo paljon aikaisemmin. Tapauksessa katsottiin siksi rikotun sopimuksen 5 artiklan 3 kappaletta. Tapaukset, joissa valtio on vedonnut 15 artiklan mukaiseen kansalliseen hätätilaan, ovat 5 artiklan osalta liittyneet pääosin terroriuhkatilanteisiin. Tapauksessa *Brannigan ja McBride v Yhdistynyt kuningaskunta* 26.5.1993 ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut esimerkiksi kuusi ja puoli vuorokautta ilman tuomioistuinkontrollia kestäneen terrorismirikoksen estämisperusteella toteutetun vapaudenriiston merkitsevän sopimuksen rikkomista tilanteessa, jossa jäsenvaltio oli tehnyt 15 artiklan mukaisen poikkeamisilmoituksen vedoten terroriuhkaan liittyvään kansalliseen hätätilaan ja toimenpiteen välttämättömyyteen uhan torjumiseksi. Sen sijaan tapauksessa Brogan neljä vuorokautta ja kuusi tuntia kestänyt asiallisesti vastaava terrorismirikoksen estämistarkoituksessa käytetty säilöönotto oli sen sijaan ihmisoikeussopimuksen vastainen, koska jäsenvaltio ei ollut ennalta vedonnut kansalliseen hätätilaan [*Brogan and Others v Yhdistynyt kuningaskunta* 29.11.1988]. Tapauksessa *Aksoy v. Turkki 1996* ihmisoikeustuomioistuin ei pitänyt 14 päivän vapaudenriistoa välttämättömänä terrorismisuhkaan vastaamiseksi eikä ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan oikeuttamana.

Käsillä olevan arviointilanteen kannalta on huomionarvoista, että ehdotus mahdollistaisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisperusteella myös poliisilain nojalla häiriöperusteisesti kiinniotetun henkilön säilössä pitämisen jatkamisen tilanteen välitöntä rauhoittamistarkoitusta pitempikestoisemmin ja siten myös vailla konkreettista yhteyttä tietyn rikoksen estämiseen. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen liittyvää turvaamistoimenluonteista ja lyhytkestoista säilöönottoa sinänsä 5 artiklan vastaisena edellyttäen, että toimenpiteen perusteista on säädetty riittävän täsmällisesti kansallisessa laissa ja toimenpiteen käytön välttämättömyydelle on ollut tilanteessa vallitsevissa olosuhteissa painavat perustelut [esim. *Steel and Others v Yhdistynyt kuningaskunta* 1998, *S, v. ja A. v. Tanska* [GC], 2018)]. Tuomioistuin on arvioinut 5 artiklan rikkomista myös tilanteessa, jossa väkivaltaiseen mielenilmaukseen osallistuneiden henkilöiden liikkumisvapautta oli rajoitettu järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi estämällä henkilöiden poistuminen alueelta useiden tuntien ajaksi. Tapauksessa ei katsottu olleen kyse 5 artiklassa tarkoitetusta vapaudenriistosta. (*Auray and Others v. Ranska* 8.2.2024). Ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei ole johdettavissa suoranaista kantaa häiriöperusteisen säilössäpidon keston pidentämisen hyväksyttävyydelle säännösehdotuksessa tarkoitetuissa kansalliseen hätätilaan rinnastuvissa tilanteissa. Valtiolle on toisaalta jätetty verraten laaja harkintamarginaali rajoitustoimien välttämättömyydelle 15 artiklan mukaisia poikkeuksia koskevissa tilanteissa [*Kreikka v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1958), *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1976)].

Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut lausuntokäytännössään kantaa poliisilain mukaisiin kiinniottoaikoihin (PeVL 67/2010 vp) eikä pakkokeinolain mukaiseen rikosperusteisen säilössäpidon kestoon (PeVL 66/2010 vp). Säilöönoton sääntelyä koskevat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset ovat perustuslakivaliokunnan käytännössä liittyneet lähinnä ulkomaalaislain mukaiseen säilöönottoon, joka ei erityisluonteensa vuoksi tarjoa käsillä olevan sääntelyn arvioinnille asianmukaista vertailupohjaa (esim. PeVL 44/2022 vp, PeVL 48/2016 vp, PeVL 45/2014 vp). Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin mainita, että perustuslakivaliokunta on vastikään arvioinut ulkomaalaislain muutosesitystä, jossa oli kyse paluudirektiivin ja vastaanottodirektiivin mahdollistamasta täydentämisestä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävillä säilöönottoperusteilla (PeVL 64/2024 vp). Asianomaisen lakiehdotuksen mukaisesti hätätilanteessa käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväkseen vii-

meistään seitsemän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotukselle oli sinänsä osoitettavissa yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävät perusteet, mutta päätöksenteko oli poikkeamismahdollisuuden laajakantoisuuden ja merkityksellisyyden vuoksi säädettävä valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi. Nyt ehdotetulle sääntelylle ei ole esitettävissä vastaavaa EU-oikeudellista sääntelyperustaa.

Ehdotettu säilössäpitoajan pidentäminen enintään kolmella vuorokaudella voisi tarkoittaa poliisilain 2 § luvun 9 §:n mukaisen häiriöperusteisen kiinnioton enimmäiskeston kuusinkertaistamista ja 10 §:n mukaisen rikosperusteiselle kiinniotolle poliisislaissa säädetyn enimmäiskeston kolminkertaistamista. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että ehdotettu sääntely enimmäiskestoltaankin rajautuisi 4 vuorokauteen, mikä vastaa ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkintakäytännössä omaksuttua enimmäisaikaa. Toimivaltuus olisi lisäksi sovellettavissa vain poikkeusoloissa ja tällöinkin vain yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti vaativan tilanteen sitä välttämättä edellyttäessä. Ehdotetulle sääntelylle on siten osoitettavissa poikkeusolojen hallintaan ja viime kädessä ihmisten turvallisuuden varmistamiseen kiinnittyvät painavat perustelut. Toimivaltuuden käyttöönoton osalta olisi lakiehdotuksen 11 §:n 5 kohdan soveltamistilanteissa erityisesti painotettava sen sidonnaisuutta kohdan b) alakohdan edellytysten täyttymiseen. Normaalisuusperiaatteen mukaisesti olennaista lisäksi olisi, että poliisilakiperusteisella kiinniottamisella ei tilannetta saataisi hallintaan ja säilöönottoajan pidentämistä voidaan myös toimivaltuuden soveltamisen kannalta pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena toimivaltuudella tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Ehdotuksessa on säännösperusteisesti huomioitu myös ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan sisältyvä vapaudenriistoon liitetty mielivallan kielto ja sitä koskeva tulkintakäytäntö, jonka mukaan viranomaisille ei voida poikkeusoloissakaan antaa avointa valtuutta rikosten estämisperusteisen säilöönotosta päättämiseen ilman todennettavissa olevia todisteita tai riittävää tosiseikastoa [*Akgün v. Turkey, 2021, 184*)]. Säilössäpidon jatkamisen edellytykset tulisi siten aina kyetä perustamaan perusteltuun arvioon toimenpiteen välttämättömyydestä ja riittävään näyttöön siitä, että toimenpiteellä kyetään todennäköisin perustein estämään säännösehdotuksessa tarkoitettu yleistä järjestystä ja turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantava teko tai tarkoitettu rikos. Soveltamisen lähtökohdaksi olisi lisäksi asetettavissa, että säilöönotolla estettävien muiden kuin rikoskytkentäisten tekojen tulisi olla laadultaan ja vakavuudeltaan sellaisia, että ne toteutuessaan todennäköisesti tulisivat täyttämään jonkin rikoslaissa säädetyn, ennen muuta yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai ihmisten henkeä ja terveyttä vaarantavan rikoksen tunnusmerkistön. Lakiehdotuksen perusteella olisi siten selvää, ettei säännös oikeuttaisi jatkamaan säilössäpitoa ikään kuin varmuuden vuoksi ja esimerkiksi yksinomaan yleisellä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisperusteella. Myöskään esimerkiksi henkilölle osoitettua yleisluonteista velvoitetta olla tekemättä rikosta lähitulevaisuudessa ei voida pitää riittävän konkreettisena, jotta se kuuluisi 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan (ks. *Schwabe and M.G. v. Saksa 2012,* 82). Toimivaltuutta ei lähtökohtaisesti voitaisi soveltaa myöskään sellaisissa rauhanomaisissa kokoontumisissa, jotka nauttivat kokoontumisvapauden suojaa. Ehdotuksen ei edellä selostetulla tavalla ymmärrettynä ja tulkittuna katsota muodostuvan perustuslain 23 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Säilössäpitämisen jatkamista koskeva päätös olisi luonteeltaan poliisin operatiivinen päätös eikä siitä siten olisi oikeutta hakea muutosta valittamalla. Päätöksen tekevän poliisimiehen olisi poliisilain 1 luvun 7 §:n mukaisesti ilmoitettava henkilön vapauteen kohdistuvan toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle tai hänen edustajalleen niin pian kuin se on mahdollista henkilön tila ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Säilössäpidon laillisuus olisi mahdollista saattaa laillisuusvalvonta-asiana tutkittavaksi valvovalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Ehdotetun toimivaltuuden nojalla toteutettuun säilössä pitoon sovellettaisiin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (841/2006). Säännösehdotuksessa on otettu erityisesti huomioon lasten säilöönottoon liittyvät ihmisoikeusvelvoitteet. Eu-

roopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä lasten säilöönoton on katsottu olevan mahdollista vasta viimesijaisena toimena, jonka käyttöönotto edellyttää muun muassa muiden vaihtoehtojen punnitsemista (esim. *Popov v Ranska*, 19.1.2012). Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan b kohta, jonka mukaan lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessa tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain mukaisia lapsen säilöönottoa koskevia säännöksiä arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että lapsen etu huomioidaan ensisijaisena näkökohtana kaikissa lapsia koskevissa asioissa tai tilanteissa (PeVL 45/2014 vp, s. 2/II). Lakiehdotuksen mukaan säilössäpitoajan pidentämistä ei saisi kohdistaa alle 18-vuotiaisiin. Sääntelyä voidaan pitää tältä osin asianmukaisena.

12.4.7 Otto-oikeudet

Lakiehdotukseen 9 ja 11 lukuihin sisältyisi toimivaltuuksia, joiden nojalla yksityinen yhteisö tai luonnollinen henkilö voitaisiin velvoittaa luovuttamaan omaisuuttaan viranomaiselle. Toimivaltuuksissa olisi kyse esimerkiksi yksityisen velvollisuudesta luovuttaa ajoneuvoja tai muita tavaroita taikka rakennuksia tai kiinteistöjä viranomaisten käyttöön tai hallintaan. Toimivaltuuksien käyttöala laajenisi voimassa olevaan lakiin nähden huomattavasti. Viime kädessä kyse voisi olla myös omaisuuden pakkolunastuksesta. Toimivaltuuksien tarkoituksena on varmistaa poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeiden viranomaisten välttämättömät aineelliset resurssit ja toimintaedellytykset poikkeusoloissa.

Ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sen 2 momenttiin sisältyy erityissäännös omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuudensuojan rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp). Tämä merkitsee lähtökohtaisesti sitä, etteivät rajoitukset saa olla omistajan kannalta kohtuuttomia (PeVL 42/2006 vp, PeVL 45/2005 vp ja PeVL 9/2004 vp). Tehokkainta perustuslainsuojaa voidaan perustella yksilöiden sellaisten varallisuusoikeuksien ja -etujen osalta, jotka palvelevat hänen muiden perusoikeuksiensa toteutumista. Siten erityisen suojan piiriin kuuluu esimerkiksi sellainen omaisuus, joka liittyy kiinteästi vaikkapa yksilön uskonnonharjoittamiseen, liikkumiseen, asumiseen tai toimeentulon hankintaan. Vastaavasti sellainen varallisuus, jonka yksilöllinen liityntä on etäisempi, jää heikomman omaisuudensuojan piiriin. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta siltä osin kuin toimivaltuudet mahdollistavat puuttumisen omaisuuteen, joka on välttämätöntä elinkeinon tai ammatin harjoittamisen kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut lainsäätäjällä olevan omaisuudensuojaa koskevien sääntelyn osalta kuitenkin varsin laaja harkintavaltaa.

Omaisuudensuojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta, myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. (*Papamichalopoulos ym. v. Kreikka* (1993), kohdat 43—45, *Vasilescu v. Romania* (1998), kohdat 51—53). Artiklassa korostetaan, ettei omaisuudensuojan yleislausekkeen ja omaisuuden ottamista koskevan lausekkeen tarkoituksena ole heikentää jäsenvaltioiden mahdollisuuksia säännellä ja valvoa omaisuuden käyttöä yleisen edun vaatimalla tavalla. Omaisuudensuoja ei kuulu 15 artiklassa tarkoitettujen ehdottomien ihmisoikeuksien piiriin. Pitkälti ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräystä vastaava määräys omaisuudensuojasta sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklaan. YK:n yleissopimukseen kansalais-

ja poliittisista oikeuksista (KP-sopimus) ei sisälly erityistä omaisuudensuojaa koskevaa artiklaa. Sitä vastoin ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa omaisuudensuoja mainitaan yhtenä jokaiselle kuuluvista ihmisoikeuksista (17 art.).

Ehdotettu otto-oikeuksia koskeva sääntely ei nojautuisi asetuksenantovaltuuksiin, vaan toimivaltainen viranomainen määräisi toimivaltuuden nojalla luovutusvelvoitteista hallintopäätöksellä. Laissa on pyritty rajamaan tietyllä tarkkuudella omaisuuslajit, joita luovutusvelvoitteen alaan voisi kuulua. Ehdotuksessa on perusteiltaan kyse kuitenkin melko vakiintuneesta sääntelystä, jota sisältyy muun ohella poliisin ja Rajavartiolaitoksen valtuuksiin ja johon perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (esim. poliisilaki, pelastuslaki). Ehdotetut toimivaltuudet mahdollistavat omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset normaaliolojen lainsäädäntöä kuitenkin merkittävästi laajemmin ja pitempikestoisemmin sekä viime kädessä pakkolunastuksen keinoin. Toimivaltuuksien piiriin kuuluisi erityyppisiä omaisuuslajeja ja toimivaltuuksien käyttö voisi kohdistua sekä luonnollisiin henkilöihin että eri toimitaloilla toimiviin elinkeinoinharjoittajiin. Kun lisäksi otettaan huomioon, että toimivaltuuksien käytön kohteena olevalla varallisuudella voi olla velvoitteen kohteena oleville hyvin erilainen merkitys, sääntelyn on mahdollista katsoa voivan merkitä myös perustuslain 23 §:ssä tarkoitettua perusoikeuksista poikkeamista.

Toimivaltuuksien soveltamista rajoittaisivat kuitenkin soveltamisperiaatteet, joihin on sisältyisi vaatimus myös kohtuuttoman haitan aiheuttamisen kiellosta velvoitteen kohteena olevalle. Viranomaisten operatiivisen toiminnan turvaamiseen tarkoitettuja toimivaltuuksia voitaisiin ehdotuksen mukaan lisäksi käyttää vain tilanteen sitä välttämättä edellyttäessä ja tällöinkin vain, jos viranomaisten toimintaa ei voitaisi esimerkiksi virka-avun tai vapaaehtoisuuteen perustuvin keinoin poikkeusoloissa turvata. Viranomaisen tulisi siten mahdollisuuksien mukaan pyrkiä etsimään vähemmän perusoikeuksia rajoittavia vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoiteltu päämääriä. On lisäksi syytä todeta, että otto-oikeuksien käyttöalan laajentaminen 5 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin asettaa perustuslain 23 §:ään sisältyvä välttämättömyysvaatimus huomioiden varsin korkeat kriteerit toimivaltuuksien käytölle kyseisissä poikkeusoloissa. Toimivaltuuksien soveltamiskynnys voisi kyseisissä poikkeusoloissa täyttyä lähtökohtaisesti vasta silloin, kun luovutusvelvoitteiden kohteena olevan omaisuuden saatavuus on poikkeusoloissa vaikeutunut.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että toimivaltuuksien käyttö on lakiehdotuksessa ajoneuvojen ja alusten osalta porrastettu siten, että käyttöoikeuden luovuttaminen olisi sidottu kiireellisiin tarpeisiin ja siten ensisijaista suhteessa perusoikeusvaikutuksiltaan pitemmälle menevään hallintaoikeuden luovutukseen. Rakennusten ja kiinteistön osalta lakiehdotuksen 74, 77, 82, 83 ja 84 §:ssä on lisäksi rajattu pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat luovutusvelvoitteiden käyttöalan ulkopuolelle. Lisäksi lakiehdotus sisältää säännökset tarpeettoman haitan tai vahingon aiheuttamisesta sekä omistajan tai haltijan oikeudesta saada korvaus omaisuuden käyttöön tai hallintaan ottamisesta aiheutuneesta vahingosta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisenä voidaan pitää sitä, että oikeus korvaukseen muun kuin välittömästi sotilaalliseen käyttöön otetun omaisuuden osalta olisi laaja ja kattaisi myös toimenpiteestä aiheutuneita välillisiä vahinkoja.

Pakkolunastusta merkitsevä lakiehdotuksen sääntely koskisi puun, puutavaran ja turpeen luovuttamista välttämättömiin tarpeisiin. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan lailla. Yleisen tarpeen vaatimuksen katsotaan ehdotetussa yhteydessä täyttyvän toimivaltuuden kytkemällä asianomaisten toimivaltuuksien käyttö säännösperusteisesti poikkeusolojen hallintaan. Lunastettavasta omaisuudesta maksettaisi lakiehdotuksen 161 §:n mukaisesti täysi korvaus.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Joissakin tilanteissa myös omaisuuden käyttöoikeuden rajoitus voi tosiasialliselta merkitykseltään ja vaikutuksiltaan rinnastua

omistajaan kohdistuvilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen, jolloin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kriteerien valossa (ks. esim. PeVL 61/2010 vp, s. 3). (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). (PeVL 61/2010 vp). Edellä tarkoitetun kaltainen tilanne voi olla lakiehdotuksen mukaisia toimivaltuuksia käytettäessä käsillä, jos omaisuuteen kohdistuva toimi johtaa siihen, että omistaja menettää sen johdosta kokonaan mahdollisuuden käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla. Lakiehdotuksen sisältämien luovutusvelvoitteiden osalta kyse voisi olla esimerkiksi ajoneuvon hallintaan ottamisesta, joka toimenpiteen täytäntöönpanon aikana tuhoutuisi tai menettäisi arvonsa siten, ettei kyseistä omaisuutta voitaisi enää palauttaa omistajalleen. Kyse voisi olla myös tilanteista, joissa omaisuus tosialisesti käytetään niin, ettei sitä voida palauttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi ruokatarvikkeisiin liittyvät otto-oikeudet. Lakiehdotuksen mukaan omistajalla olisi lähtökohtaisesti oikeus saada näissä tilanteissa korvaus valtionvaroista, ellei omaisuuden arvo ole vähäinen. Sääntely ei muodostu perustuslain 23 §:n alaan kuuluvana ongelmalliseksi.

On lisäksi huomionarvoista, että ehdotettu 94 § mahdollistaisi lunastuksenyksityiselle. Sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan pakkolunastuksen edellytyksenä on täyden korvauksen lunastuksen tapahtuminen nimenomaisesti yleiseen tarpeeseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 32/2010 vp, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 28/2000 vp, s. 4/I). Valiokunnan mukaan tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 32/2010 vp, s. 5/II, PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Lakiehdotuksen sääntelyä voidaan pitää tältä osin riittävänä ja asianmukaisena.

12.4.8 Säännöstelyvaltuudet

Tuotannon ohjaus

Lakiehdotus sisältää varsin runsaasti säännöksiä väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon ja palvelujen tarjonnan ohjaukseen poikkeusoloissa. Tällaisia olisivat erityisesti elintarviketuotannon (138 §), polttoainetuotannon (122 §) ja energiatuotannon ohjaaminen (123 §) sekä lääke- ja verihuollon, vesihuollon ja jätehuollon turvaaminen (99 §). Sääntely liittyy niukkojen voimavarojen säännöstelyyn ja toisaalta elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömän hyödyke- ja palvelutuotannon turvaamiseen poikkeusolojen aikana. Toimivaltuuksilla kriittistä tuotantoa tai toimintaa harjoittava voitaisiin velvoittaa esimerkiksi ylläpitämään, laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa sen suuntaamiseksi ensisijaisesti yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän tuotannon varmistamiseen.

Sääntely merkitsee varsin tuntuvaa puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Myös oikeushenkilöt saavat omaisuudelleen perustuslaillista suojaa niiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 23). Elinkeinovapauteen kuuluu olennaisena osana ammatin- tai elinkeinonharjoittajan mahdollisuus harjoittaa ammattiaan tai elinkeinoaan valitsemallaan tavalla sekä tässä tarkoituksessa myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa. Elinkeinovapauteen puuttuvalla sääntelyllä on kytkentä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Elinkeinovapaus sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jonka 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää määräyksen omaisuudensuojasta ja sen on katsottu suojaavan välillisesti myös elinkeinotoimintaa. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa lailla julkisten intressien turvaamiseksi. Elinkeinovapautta ei sen si-

jaan ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklaan sisältyy kuitenkin työn valinnan vapaus.

Ehdotetuilla toimivaltuuksilla voitaisiin puuttua elinkeinonharjoittajien toimintaan tavalla, joka saattaisi johtaa muun kuin velvoitteella turvattavan tuotannon merkittävään supistamiseen tai viime kädessä sen tilapäiseen keskeytymiseen. Useita toimivaltuuksia voitaisiin lisäksi soveltaa laissa ennalta määrittämättömään elinkeinonharjoittajien joukkoon. Velvoitettavien elinkeinonharjoittajien piiri ja elinkeinovapauden rajoitukset jäisivät määräytymään vasta toimivaltuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella riippuen siitä, millä alueilla rajoitukset säädettäisiin voimaan. ja miten laajasti säännöstelyä jouduttaisiin kohdentamaan. Toimivaltuuksien mahdollistamat elinkeinovapauden rajoitukset voisivat siten muodostua vaikutuksiltaan huomattaviksi ja kohdistua laajasti eri toimialoilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Näin syvällekäyvää ja laajamittaista sekä käyttöalaltaan suurelta osin ennalta määräämätöntä puuttumista perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen ei olisi mahdollista toteuttaa perusoikeuksien rajoituksena tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tuotannon ohjauksella pyritään turvaamaan lain tarkoituksen kannalta välttämätön hyödyketuotanto poikkeusoloissa siten. ettei perusoikeuksiin merkittävämmin puuttuvaan hyödykesäännöstelyyn olisi tarpeen turvautua. Portaittaisten sääntelykeinojen tavoitteena on siten ensisijaisesti tuotannon ohjauksen keinoin yhteiskunnan välttämättömien toimintojen, kuten väestön toimeentulon ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän tuotannon ylläpitäminen poikkeusolojen aikana. Ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Toimivaltuuksien käyttöä sitoisivat lisäksi yleiset käyttöperiaatteet, joihin sisältyy vaatimus siitä, ettei toimenpide saa olla velvoitteen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle kohtuuton. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, ettei lakiehdotuksen mukaisilla toiminnan laajentamista ja muuttamista koskevilla velvoitteilla voitaisi kieltää elinkeinonharjoittamista sinänsä, vaan ainoastaan velvoittaa toiminnan harjoittaja kohdentamaan harjoittamaansa ja siten jo olemassa olevaa tuotantoaan kriittisen toiminnan tai palvelun varmistamiseksi. Toimivaltuuksilla ei voitaisi lähtökohtaisesti myöskään velvoittaa elinkeinonharjoittajaa poikkeusloissakaan kokonaan uuden tuotannon aloittamiseen. Poikkeuksen edellä sanotusta muodostaisi kuitenkin 99 §:ssä säädettävä sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuus velvoittaa lääkkeitä, verituotteita tai terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita valmistamaan sellaisia tuotteita, joita ei ole saatavissa muilla tavoin. Tältä osin kuitenkin otettava huomioon sääntelyn rajattu käyttöala ja velvoitteen kohdistuminen normaaliloissakin varsin laajasti säänneltyyn lääketuotannon toimialaan, jossa toimivilla on edellytykset varautua lainsäädännön keinoin tapahtuviin toiminnan muutoksiin.

Osin edellä selosteuista poikkeavasta tuotannon ohjauskeinosta olisi kyse lakiehdotuksen 89 §:ssä tarkoitetusta toimivaltuudessa, jolla voitaisiin kieltää tiettyjen raaka-aineiden tai muiden hyödykkeiden käyttö tai rajoittaa sitä muuhun kuin valtioneuvoston asetuksella säädettävään välttämättömään hyödyketuotantoon. Käyttökielto tai -rajoitus koskisi kaikkia sellaisia elinkeinonharjoittajia, jotka käyttäisivät tai jalostaisivat säännöstelyn alaisia materiaaleja tai hyödykkeitä muuhun kuin käyttöönotto- ja soveltamisasetuksella nimenomaisesti sallittuun tuotantoon. Näin kielto tai rajoitus kohdistuisi myös sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, jotka olisivat mahdollisesti ennalta hankkineet ja varastoineet rajoituksen alaista hyödykettä omaa tuotantoaan tai muuta toimintaansa varten. Toimivaltuuden nojalla ei voitaisi kuitenkaan velvoittaa elinkeinonharjoittajaa luovuttamaan varastoimiaan hyödykkeitä toisen elinkeinonharjoittajan harjoittamaan välttämättömään tuotantoon eikä harjoittamaan säännöksessä tarkoitettua välttämätöntä tuotantoa. Velvoite ei myöskään estäisi elinkeinonharjoittajaa myymästä tuotetta. Toimivaltuudella tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen on pidetty riittävänä perustaa oletukseen siitä, että

käyttökiellon alainen materiaali ohjautuu välttämättömään tuotantoon markkinaehtoisesti rajoittamalla sen kysyntää. Toimivaltuus on tarkoitettu käytettäväksi vasta tilanteessa, jossa myynnin rajoittaminen tai ostolupamekanismi ei olisi riittävää tilanteen hallitsemiseksi.

Elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että edellä tarkoitetusta käyttökiellosta tai -rajoituksesta voisi aiheutua huomattavaa liiketaloudellista ja -toiminnallista haittaa erityisesti tilanteissa, joissa kyseisellä materiaalilla on keskeinen käyttötarve elinkeinonharjoittajan toiminnassa ja se olisi ennalta investoinut sen hankintaan, eikä korvaavaa raaka-ainetta ei olisi saatavilla. Viime kädessä toimivaltuuden soveltaminen saattaisi johtaa käyttökiellon alaisen hyödyketuotannon alasajoon. Käyttökielto on kuitenkin tarkoitettu toteuttaa valtioneuvoston asetuksella mahdollisimman rajatusti kohdentamalla se lähinnä sellaisiin pykälän 2 momentin alakohdassa tarkoitettuihin vaikeasti saataviin materiaaleihin ja hyödykkeisiin, joilla on suhteellisen rajattu käyttäjien ja käyttötarkoitusten joukko. Soveltamisasetuksella täsmennettäisiin myös, mihin hyödyketuotantoon säännösteltyä materiaalia tai hyödykettä voitaisiin käyttää. Toimivaltuuden olennaisen sisällön voidaan katsoa ilmenevän riittävällä tavalla laista ja ohjaavan asetuksenantajan harkintaa toimivaltuuden käyttötarkoituksen suuntaisesti. Lakiehdotuksen sisältämät ohjauskeinot olisivat perusoikeusvaikutuksiltaan lievempi vaihtoehto sääntelytoimille, joilla tietty tuotanto voitaisiin esimerkiksi ottaa valtion hallintaan tai muutoin sen välittömän ohjaus- ja määräysvallan alaisuuteen.

Polttoaineen tuotannon ohjaukseen liittyisi 122 §:ään ehdotettu työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltuus velvoittaa elinkeinonharjoittaja, joka valmistaa tai hankkii markkinoille polttoainetta, ylläpitämään tai laajentamaan polttoaineen tuotantoa tai hankintaa loppukäyttöön saattamista varten. Viimeksi mainitussa olisi kyse poikkeusolojen aikaisesta erityisestä hankintavelvoitteesta, jonka tarkoiteuksena on osaltaan varmistaa polttoaineiden saatavuus kriittisiin tarkoituksiin. Sääntelyn välttämättömyyttä on perusteltu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa. Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan ja 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Ehdotettu työ- ja elinkeinoministeriön rajoitustoimivalta kytkeytyisi polttoaineen vakavaan saatavuushäiriöön, ja se on rajattu koskemaan vain valtioneuvoston asetuksella erikseen määriteltävää polttoainetta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, ettei hankintavelvoitteeseen sisältyisi edellytystä tietyn varastotason saavuttamisesta, jotta polttoainetta voidaan luovuttaa kriittisiin tarkoituksiin joustavasti velvoitteen voimassaolon aikana. Ehdotuksen ei edellä sanotun perusteella katsota muodostuvan perustuslain 23 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Hyödykkeiden ja palveluiden säännöstely

Lakiehdotus sisältää voimassa olevan valmiuslain tavoin laajasti erilaisia säännöstelyvaltuuksia, joiden tarkoituksena poikkeusoloissa varmistaa väestön toimeentulon, puolustusvalmiuden turvaamisen tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuus. Tällaisia olisivat esimerkiksi kulutushyödykkeiden (90 §), maa- ja kalatalouden alkutuotannon sekä metsätaloushyödykkeiden (139 ja 140 §), lääke- ja verihuollon sekä terveydenhuollon tavaroiden ja palveluiden (99 §), rakennustuotteiden (141 ja 142 §) sekä energiahyödykkeiden, kuten sähkön, kaasun, polttoaineiden, ja kaukolämmön (124, 125, 127, 128 ja 130 §) säännöstely. Säännöstelyn toteuttamistoimia olisivat esimerkiksi myynnin määrällinen rajoittaminen, ostokiintiöiden asettaminen, ostolupamenettely, tuotteiden saataville asettamisen velvollisuus sekä 92 §:ssä tarkoitettu viennin ja tuonnin rajoittaminen. Laki mahdollistaisi säännöstelytoimina tietyin edellytyksin myös poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden tarpeita priorisoivien luovutusrajoitusten ja -velvoitteiden asettamisen.

Edellä tarkoitetut säännöstelytoimet merkitsevät tuotannon ohjausvaltuuksien tavoin puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja perustuslain 18 §:ssä suojattuun elinkeinonharjoittajien toimintavapauteen, minkä lisäksi niillä olisi välittömiä vaikutuksia myös ihmisten jokapäiväiseen elämään. Omaisuuden suojan tavoitteita ja sen asemaa kansainvälisissä

ihmisoikeussopimuksissa on käsitelty edellä jaksossa 12.4.7. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitykselliseksi muodostuu erityisesti se, että velvoitteiden keskeinen sisältö eli säännöstelyn alaiset hyödykkeet ja rajoitusten määrälliset perusteet määräytyisivät ehdotuksen mukaan vasta toimivaltuuksien nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Toimivaltuudet koskisivat lisäksi myös laissa ennalta rajoittamatonta elinkeinonharjoittajien piiriä, joka voisi tarkoittaa soveltamistilanteissa huomattavan laajaa elinkeinonharjoittajien joukkoa. Sääntelyn tueksi ei siten voida kaikilta osin esittää vastaavia elinkeinonharjoittajien ennakollisen varautumismahdollisuuteen liittyviä perusteita, joita etenkin säännellyillä toimialoilla toimivien osalta on vakiintuneesti pidetty elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan puuttuvan sääntelyn ongelmallisuutta lieventävinä seikkoina.

Perustuslakivaliokunta arvioi määrällisen säännöstelyn valtiosääntöisiä edellytyksiä aikaisempaan valmiuslakiehdotukseen sisältyneen poikkeusolomääritelmän vuoksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunta katsoi erityisesti säännöstelyn piiriin kuuluvien kulutushyödykkeiden määrittelyn jäävän ehdotuksen perusteella varsin avoimeksi ottaen huomioon, että valtioneuvoston asetuksenantovaltaa sitoi lain yleisten toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden ohella ainoastaan vaatimus, että tällaisten kulutushyödykkeiden on oltava väestön toimeentulolle välttämättömiä. (PeVL 6/2009 vp). Puolustusvaliokunta ei asiasta antamassaan mietinnössä päätynyt näiltä osin ehdottamaan sääntelyä täsmennettäväksi, mutta rajasi sen koskemaan 1–3 kohdan mukaisia poikkeusoloja (PuVM 3/2010 vp). Valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämiseen johtanutta esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta ei ottanut tarkemmin kantaa säännöstelyvaltuuksien aineelliseen sisältöön, mutta piti säännöstelyn välttämättömyysvaatimuksen toteutumista erityisesti hybridisuhkatilanteissa vaikeasti toteutuvana (PeVL 29/2022 vp, s. 7).

Lakiehdotukseen sisältyviin säännöstelyvaltuuksiin on pidetty poikkeusoloisista aiheutuvien hyödykkeiden saatavuuden vaikean ennakoitavuuden vuoksi edelleen välttämättömänä jättää perustuslain 23 §:n mahdollistamaa harkintavaltaa säännöstelyn piiriin kuuluvien hyödykkeiden ja palveluiden määrittelylle soveltamisasetuksessa. Lakiehdotuksessa on pyritty kutenkin luettelemaan voimassa olevaa lakia tarkemmin hyödykekategoriat, joita säännöstely voisi koskea sekä rajaamaan soveltamisasetusten käyttö tarkempien säännösten antamiseen. Näin jo toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksessa voidaan rajata toimivaltuuden käyttöala säännöstelyn kannalta välttämättömään. Tarkoituksena lisäksi on, että toimivaltuuksien nojalla annettavilla valtioneuvoston asetuksilla säännöstelyn alaan määriteltäisiin käyttöönottoasetusta rajatummin vain sellaiset hyödykkeet, joiden säännöstelyä pidetään lain tarkoituksen kannalta välttämättömänä. Säännöstelyvaltuuksien käyttöalaa yleisesti rajaavana seikkana on otettava huomioon, että valtuudet voivat lähtökohtaisesti tulla sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa niiden piiriin tarkoitetuista hyödykkeistä on niukkuutta ja niiden saatavuuden tasapuoliselle varmistamiselle on poikkeusolojen hallintaan kiinnittyvä välttämätön tarve.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että lakiehdotus sisältäisi voimassa olevaa lakia monipuolisemman ja porrastetumman säännöstelymekanismin käytön, jota voitaisiin sopeuttaa eri tilanteisiin. Säännöstelytoimet tulisi pyrkiä toteuttamaan lievimmän keinon periaatteen mukaisesti siten, että esimerkiksi julkista hallintoa kuormittava ja elinkeinonharjoittajien laajasti vaikuttava ostolupamenettely otettaisiin käyttöön vain tilanteissa, joissa muita säännöstelymekanismeja ei voida pitää riittävänä. Laki ei poikkeusolojen luonteen vuoksi kuitenkaan ehdottomasti edellyttäisi porrastettua käyttöönottoa, vaan eri säännöstelytoimia voitaisiin käyttää tilanteen vaatimalla tavalla.

Kuluttajina olevien luonnollisten henkilöiden kannalta tarkasteltuna säännöstely merkitsee rajoitusta yksilön mahdollisuuteen hankkia haluamaansa omaisuutta. Kulutus- ja välttämättömyyshyödykkeiden säännöstelyllä pyritään turvaamaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä hyödyketuotantoa sekä erityisesti elintarvikkeiden ja jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömien kulutustavaroiden tasapuolista saatavuutta. Säännöstelyllä tähdätään kyseisiä hyödykkeitä koskevan keinottelun ja epäterveiden markkinoiden syntymisen ehkäisyyn

sekä tasapainottamaan tuotteiden niukkuudesta johtuvaa kysynnän ja tarjonnan välistä epäsuhtaa. Säännöstelyllä pyritään myös nimenomaisesti turvaamaan omaisuudensuojan keskiössä olevaan yksilön taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen kuuluvaa mahdollisuutta vastata toimeentulostaan. Poikkeusolojen aikaiselle säännöstelylle on siten katsottava olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tarkoitus ja painavat yhteiskunnalliset perusteet.

Säännöstelyn lähtökohtana olisi lakiehdotuksen mukaisesti sen toteuttaminen valtioneuvoston soveltamisasetuksella määriteltävin myynnin määrällisin rajoituksin tai ilman eri päätöstä jaettaviin määrällisiin ostokiintiöihin perustuen siten, että jokaisella olisi yhtäläinen oikeus tiettyyn määrään hyödykkeitä (esim. kulutushyödykkeet). Osa toimivaltuuksista mahdollistaisi hyödykesäännöstelyn toteuttamisen kuitenkin myös ostoluvalla tai käyttäjäryhmäkohtaisesti. Tältä osin ei ole täysin ongelmatonta, että ostoluvan myöntämisen edellytyksistä, kuten siitä kenelle tai mihin toimintaan ostolupa voidaan myöntää sekä ostoluvan määrästä tai määrän laskennassa huomioitavista perusteista, säädettäisiin kussakin poikkeusolotilanteessa annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä on kuitenkin ennalta mahdotonta tietää mistä hyödykkeistä on kulloinkin säännöstelyvaltuuksien soveltamisen tarkoittamaa niukkuutta ja millä määrällisillä perusteilla säännöstely tulee kussakin poikkeusolotilanteessa toteuttaa. Perustuslain 23 §:n mahdollistamalle tavanomaista väljemmälle valtuussääntelylle on siten katsottava olevan poikkeusolojen ennakoimattomuuteen perustuva erityinen syy.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2). Käyttäjäryhmäkohtaisten osto-oikeuksien mahdollistavan sääntelyn osalta on kuitenkin syytä erityisesti korostaa, että muun muassa etniseen alkuperään, ihonväriin ja uskontoon perustuvan syrjinnän kielto kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Syrjinnän kiellosta näiltä osin poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn. Käyttäjäryhmä kohtaisella säännöstelyllä on tarkoitus mahdollistaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten iäkkäiden henkilöiden tai lasten erityistarpeet säännöstelyä toimeenpantaessa. Sääntely ei edellä mainittua tarkoitustaan vastaavalla tavalla tulkittuna ja sovellettuna muodostu perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi.

Valtioneuvosto voisi lakiehdotuksen 127 §:n mukaan rajoittaa sähkön käyttöä tai kieltää sen valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviin tarkoituksiin tai tietyissä sähkönkäyttökohteissa tai -paikoissa. Lakiehdotus mahdollistaisi myös kulutuskiintiön asettamisen, jonka mukaan sähköä saisi käyttää vain asetuksessa säädetyn osuuden loppukäyttäjän normaalin kuukausikohtaisen kulutuksen mukaisesta kulutuksesta (*kulutuskiintiö*). Jos loppukäyttäjä ylittäisi sähkön kulutuskiintiönsä, loppukäyttäjän sähköntoimitus keskeytetään säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi osaksi vuorokautta yhdessä tai useammassa jaksossa kyseisen kuukauden päättymiseen saakka

Sen lisäksi, mitä edellä on todettu hyödykesäännöstelyn valtiosääntöisistä lähtökohdista, sääntelyä on tarkasteltava erityisesti ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta, kun otetaan huomioon sähkön merkitys yhteiskunnassa lähes kaikissa toiminnoissa. Sääntelyllä on siten kytkentä paitsi perustuslain 7 §:n henkilökohtaiseen vapauteen myös useisiin muihin perusoikeussäännöksiin, joiden toteutuminen on riippuvaista sähkön saannista. Tällaisia ovat esimerkiksi perustuslain 18 §:n mukainen elinkeinovapaus, 19 §:n mukainen oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä välillisesti myös perustuslain 12 §:ssä suojatun sananvapauden käyttämiseen.

Perustuslakivaliokunta piti voimassa olevaan valmiuslakiin ehdotettua sähkön käytön kieltämisen mahdollistavaa toimivaltuutta asetuksenantovaltuuksineen silloisen poikkeusolomääritelmän valossa liian väljinä (PeVL 6/2009 vp). Myöskään nyt ehdotetussa sääntelyssä ei ole pi-

detty ennalta mahdollisena määritellä kaikkia käyttökiellon tai rajoituksen piiriin kuuluvia käyttökohteita ja -tarkoituksia, vaan nämä jäisivät poikkeusolojen tarpeet huomioiden asetuksella säädettäväksi. Ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi kutienkaan sähkön käytön laajamittaista ja kategorista kieltämistä kokonaan. Keskeytystä tai kieltoa ei näin ollen voida kohdistaa maanpuolustuksen, yhteiskunnan peruspalveluiden, yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimintojen ja palveluiden, huoltovarmuuden tai väestön perustarpeiden kannalta välttämättömään sähkönkäyttöön. Sääntelyn katsotaan sisältävän perustuslain 23 § huomioon ottaen riittävän täsmälliset säännökset valtioneuvoston toimivallasta, minkä lisäksi toimivaltuuden käyttöä rajattaisiin erityisillä tarkoitusmääreillä. Huomionarvoista lisäksi on, että toimivaltuus mahdollistaisi säännöstelykeinon valinnan jo eduskunnan käsiteltäväksi saatettavassa käyttöönottoasetuksessa, joten se ei merkitsisi valtioneuvostolle annettavaa avointa toimeenpanovaltaa.

Kulutuskiintiön asettamista ja sen ylittämistä koskevat toimivaltuudet ovat säännöstelyn toimivuuden ja vaikuttavuuden kannalta välttämättömiä. Sitä on pidettävä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös oikeasuhtaisempana kuin voimassa olevaan valmiuslakiin sisältyvää ylitysmaksua. Kulutuskiintiön ylittäminen ei merkitsisi sähkön käytön kieltämistä kokonaan, vaan loppukäyttäjän sähköntoimitus voitaisiin keskeyttää säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi vain osaksi vuorokautta yhdessä tai useammassa jaksossa kyseisen kuukauden päättymiseen saakka. Keskeytyksen kesto ja toimenpanon toteutus määriteltäisiin tarkoin valtioneuvoston asetuksella. Näin keskeytysten toimenpanosta vastaavalle verkonhaltijalle ei jäisi itsenäistä harkintavaltaa. Verkonhaltijan tehtävien suhteesta perustuslain 124 §:ää käsitellään jäljempänä jaksossa 12.5.5.

Hintasääntely

Lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää määrällisen säännöstelyn piiriin kuuluvien hyödykkeiden ja palveluiden enimmäishinnoista. Tällaisia ovat kulutushyödykkeiden hintasääntely (91 §), energian hintasääntely (126 §) ja rakennustuotteiden hintasääntely (143 §), Lisäksi laki sisätäisi säännökset poikkeusolojen asuntotilanteen helpottamiseksi tarkoitetusta majoituspalveluiden hintasääntelystä (102 §) ja vuokrien korottamisen estävästä sääntelystä (108 §). Hintasääntelyn tarkoituksena on ennen muuta estää ylihinnoittelu tilanteessa, joissa tietyistä tarkkaan määritellyistä hyödykkeistä tai palveluista on pulaa.

Hintasääntely kohdistuu perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan (ks. esim. PeVL 71/2022 vp). Sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 18 § 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on hintasääntelyä koskevia lakiehdotuksia arviodessan kiinnittänyt huomiota sääntelyn alaan kuuluvien hyödykkeiden ja palvelujen erityisluonteeseen sekä hintasääntelyn piiriin kuuluvien markkinatoimijoiden edellytyksiin varautua kilpailuedellytystensä muuttumiseen (PeVL 36/2004 vp, PeVL 63/20022 vp, PeVL 8/2002 vp). Valiokunta on arvioinut esimerkiksi lääkkeiden hintasääntelyn olevan lähtökohdiltaan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa ja katsonut, että pyrkimys kohtuullistaa lääkkeiden hintoja ja hillitä erityisesti kalliimpien lääkevalmisteiden hintojen nousua on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite (PeVL 71/2022 vp, kappale 5, ks. PeVL 49/2005 vp, s. 2—3). Valiokunta antoi arviossaan painoarvoa omaisuuden erityisluonteelle ja sille, että lääkemarkkinat ovat väestön terveyden edistämiseen liittyvien painavien perusteiden vuoksi vahvasti säännellyt (PeVL 56/2005 vp, Valiokunnan mielestä lääkemarkkinoilla toimivien alkuperäisvalmisteisiin suuntautuneiden ja rinnakkaisvalmisteisiin suuntautuneiden yritysten tulee varautua yleisten kilpailuedellytystensä muuttumiseen. (PeVL 33/2005 vp, s. 2—3.)

Ehdotetut hintasääntelyä koskevat toimivaltuudet voisivat kohdistua myös sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, jotka eivät normaalioloissa kuulu säännellyn toiminnan piiriin ja joilla ei siten ole ollut edellytyksiä varautua toimintaansa kohdistuvaan säännöstelyyn. Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2008 valmiuslakiehdotukseen sisältyneen hintasääntelyn osalta huomiota siihen, että valtuuden käyttöä sitoi lain yleisten toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden lisäksi vain

yleinen tarkoitusmääre "säännöstelyn toimivuuden varmistamiseksi". Näin avoimen valtuuden säätää asetuksella omaisuudensuojan kannalta merkityksellisestä hintasäännöstelystä ei katsottu täyttävän sääntelyn tasoon perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan sisällytettävä säännökset sellaisista perusluonteisista seikoista, jotka on otettava huomioon enimmäishinnan suuruudesta päätettäessä, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 6/2009 vp). Asianomainen hintasäännöstelyä koskeva valmiuslakiesitykseen sisältynyt säännösehdotus kytkeytyi myös muihin kuin perustuslain 23 §:n mukaisiin poikkeusoloihin.

Ehdotettuun lakiin sisältyvään kulutushyödykkeiden hintasäännöstelyä koskevan säännöksen käyttötarkoitukseen on ehdotettu otettavaksi vaatimus siitä, että toimivaltuuden käytön tulee olla välttämätöntä säännöstelyn toimivuuden varmistamisen lisäksi myös säännöstelyn tavoitteiden turvaamiseksi. Näin toimivaltuudella tavoiteltava päämäärä kytkeytyisi säännöstelyvaltuuksien käyttötarkoituksiin. Lisäksi hyödykkeiden hintasääntelyä koskeviin toimivaltuuksiin ehdotetaan otettavaksi vaatimus siitä, että enimmäishinta on määritettävä siten, että se kattaa hyödykkeen keskimääräiset hankintakustannukset ja elinkeinonharjoittajan kohtuullisen tuoton. Kun lisäksi otetaan huomioon hintasäätelyn tilapäisyys ja se, että toimivaltuudet voisivat tulla sovellettaviksi poikkeusolojen aikanakin vain tilanteessa, joissa sen piiriin tarkoitetut hyödykkeet ovat jo säännösteltyjä, sääntelyä ei voida pitää rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Majoituspalveluiden hintasääntely puolestaan merkitsisi hinnan korotuskattoa, joten sen perusteena oleva hinta olisi majoituspalveluiden tarjoajan itsensä määrittämä. Hintasääntelylle on katsottava olevan säännöstelyn toteutumiseen kiinnittyvät perusteet ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet.

12.4.9 Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen

Lakiehdotuksen 95 § nojalla sosiaali- ja terveysministeriö voisi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan muuttamaan tai laajentamaan toimintaansa. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjä tai palvelun tuottaja voitaisiin velvoittaa antamaan palveluita muillekin kuin järjestämisvastuunsa piirissä oleville. Toimivaltuus olisi ehdotuksen mukaan sovellettavissa kaikissa 11 §:n mukaisissa poikkeusoloissa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty julkiselle vallalle velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksellä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja niiden riittävyyden varmistaminen myös poikkeuksellisissa oloissa kytkeytyy osaltaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisoikeutena henkilön oikeus terveyteen ja hyvinvointiin sekä hänen oikeutensa saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sisältyy useisiin Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin. Niistä keskeisimpiä on YK:n puitteissa solmittu taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS 6/1976, TSS-sopimus). Sopimuksen 12 artiklassa määrätään oikeudesta terveyteen ja sen suojeluun. Yleissopimuksen tulkintaa ohjaavan yleiskommentin perusteella oikeus terveyteen velvoittaa julkista valtaa vaarallisten tartuntatautien torjuntaan sekä väestötasoisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin sekä terveydenhuollon riittävän kapasiteetin ylläpitämiseen ja turvaamiseen samoin kuin erityisessä riskissä olevien ryhmien suojeluun. Vastaavat oikeudet on turvattu muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (SopS 60/1991) ja YK:n vammaissopimuksessa (SopS 27/2016). Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) 6 artiklan mukaan jokaisella ihmisellä on oikeus elämään ja tämä oikeus on suojattava lailla. KP-sopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean mukaan tämä tarkoittaa,

että valtioiden on huolehdittava siitä, että henkilöllä on mahdollisuus ilman viivytystä saada elämisen kannalta välttämättömät tarvikkeet ja palvelut. (CCPR/C/GC/36, kohta 26.)

Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002) I osan 11 kohdassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet tavoittelemaan olosuhteita, joissa jokaisella on oikeus käyttää hyväkseen kaikkia toimia, joiden avulla hän voi saavuttaa parhaan mahdollisen terveydentilan. Peruskirjan II osan 11 artiklassa vahvistetaan oikeus korkeimpaan mahdolliseen terveydentilaan sekä oikeus saada terveydenhuoltoa. Peruskirjan II osan 14 artikla koskee oikeutta sosiaalipalveluihin ja 16 ja 17 artikla perheen sekä lasten ja nuorten oikeuksia sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Peruskirjan V osan f artikla sisältää oikeuden poiketa peruskirjan mukaista velvoitteista sellaisen yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää.

Ehdotetulla sääntelyn tarkoitus on varmistaa riittävä valtiollinen ohjaus ja sen tueksi välttämättömät toimivaltuudet sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kantokyvyn turvaamiseksi poikkeusolojen aikana. Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen poikkeusolojen aikana ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia perusteita, jotka oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Ehdotetulle sääntelylle on siten katsottava olevan perusoikeuksien toteutumisen kannalta painavat yhteiskunnalliset perustelut. Sääntelyä voidaan pitää tavoitteiltaan hyväksyttävänä.

Sääntely merkitsee kuitenkin hyvinvointialueisiin ja yksityisiin palveluntuottajiin kohdistuvaa poikkeuksellisen pitkälle menevää valtion ohjausvaltaa sekä varsin tuntuvaa puuttumista järjestäjän ja palveluntuottajan toimintaan. Hyvinvointialueisiin kohdistettavan ohjausvallan kannalta sääntely muodostuu merkitykselliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen itsehallinnon kannalta. (PeVL 17/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin jo normaaliloissa kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvalta ja hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 26). Valiokunta on pitänyt perustuslain 121 §:n kannalta asianmukaisena, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla (PeVL 14/2024 vp, kappale 14, ks. myös PeVL 44/2020 vp). Alueellisen itsehallinnon kannalta valiokunta on pitänyt merkityksellisenä valtion ohjauksen tarkoitusta turvata sosiaalisia perusoikeuksia yhdenvertaisesti (PeVL 14/2024 vp, kappale 15, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 27). Helsingin kaupunkia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjänä koskeva sääntely on osaltaan merkityksellistä perustuslain 121 §:n 1 momentissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Voimassa olevan valmiuslain säätämiseen johtaneesta esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei arvioinut sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausvaltaa perustuslain 121 §:n kannalta (PeVL 6/2009 vp). Sen sijaan arvioidessaan asiallisesti pitkälti vastaavan sääntelyn sisällyttämistä tartuntatautilakiin (HE 245/2020 vp) valiokunta katsoi ehdotetun sääntelyn jättävän aluehallintovirastolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle lailla säätämisen vaatimuksen kannalta liian laaja harkintavalta säännöksen soveltamisessa. Laintasoista sääntelyä olisi siten välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 44/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on vastikään antanut lausuntonsa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain muutoksen tähtäävästä esityksestä (HE 210/2024 vp), johon sisältyy ehdotukset sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta päättää normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa muun muassa hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muuttamisesta ja voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä. (PeVL 10/2025 vp). Valiokunta kiinnitti lausunnossaan erityistä huomiota puuttumisvallan rajojen avoimuuteen (PeVL 17/2021 vp, kappale

34, PeVL 14/2024 vp, kappale 14). Valiokunta asetti säätämisjärjestysvaatimukseksi, että toiminnan muuttamista koskeva ohjausvalta rajataan säännösperusteisesti siten, ettei ehdotettava sääntely sellaisenaan mahdollista poikkeamista tehtäväkohtaisen lainsäädännön vaatimuksista.

Ehdotettu sääntely on tarkoitettu nimenomaisesti mahdollistamaan myös poikkeaminen järjestäjälle tai tuottajalle säädetyistä lakisääteisistä velvoitteista tai toimijoiden välisistä sopimuksista. Velvoitteilla ei kuitenkaan oikeutettaisi poikkeamista esimerkiksi muun lainsäädännön asettamista asiakas- ja potilasturvallisuuden edellytyksistä tai asettamaan yksikössä olevia potilaita tai asiakkaita eri asemaan tarpeenmukaisen hoidon ja huolenpidon näkökulmasta. Lakiehdotuksen 95 §:n 1-3 kohdassa on pyritty mahdollisimman tarkasti säätämään siitä, millä tavoin toimintaa voidaan ohjata. Säännösehdotukseen sisältyvän 4 kohta mahdollistaisi toimivaltuuden käytön kuitenkin myös laissa ennalta yksilöimättömällä tavalla valtioneuvoston antamassa soveltamisasetuksessa. Säännösehdotuksen perustelujen mukaisesti tältä osin kyse voisi olla lähinnä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan keskittämisestä tiettyyn erityistarkoitukseen. Sääntelyn ei näin tulkittuna katsota muodostavan perustuslain 121 §:n kannalta liian avointa harkintaperustaa. Valtuuden mahdollistamaa liikkumavaraa on pidettävä poikkeusolojen ennakoimattomuuden vuoksi välttämättömänä. Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on lisäksi painotettava sen luonnetta parlamentaarista kontrollia merkitsevän käyttöönottomenettelyn takana olevana ja vain poikkeusoloissa sovellettavana tilapäisenä sääntelynä. Ehdotuksella ei näistä lähtökohdista käsin puututtaisi hyvinvointialueiden asemaan tavalla, joka olennaisesti muuttaisi niiden asemaa perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuina itsehallinnollisina alueina.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Hyvinvointialueiden rahoituslakia pidetään tältä osin riittävänä. Lisäksi on huomionarvoista, että sote-järjestämislain 52 §:n 1 momentin mukaan valtio voi osallistua sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan valtakunnallisen ja alueellisen valmiuden ja varautumisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen maksamalla korvausta sosiaali- ja terveysministeriön nimeämälle ja valtuuttamalle taholle erillistehtävän hoitamisesta.

Siltä osin kuin ehdotus koskee sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaa päättää muutoksista yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaan poikkeusoloissa, ehdotusta on arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja omaisuuden suojaa turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin kautta suojaa saavan sopimusvapauden kannalta. Ehdotettu toimivaltuus voisi soveltamistilanteessaan tarkoittaa poikkeamista myös esimerkiksi palveluntuottajalle säädetyistä lakisääteisistä velvoitteista tai toimijoiden välisistä sopimuksista. Toimivaltuuden soveltaminen voi siten merkitä varsin pitkälle menevää puuttumistoimivaltaa sopimuksen perusteella tuottavan yksityisen palveluntuottajan toimintaan.

Toimivaltuudella palveluntuottaja voitaisiin velvoittaa antamaan palveluja toisen järjestäjän tai palveluntuottajan asiakkaille tai potilaille eikä sillä siten sellaisenaan rajoitettaisi palveluntuottajan omaa toimintaa. Pykälään ehdotettu ohjaustoimivallan käyttö olisi mahdollista vain poikkeusoloissa tällöinkin vain, jos muulla viranomaisohjauksella ei riittävällä tavalla pystyttäisi

varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa välttämättä tarvittavia toiminnan muutoksia. Sääntelylle on viime kädessä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvat hyväksyttävät ja painavat perusteet Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei velvoitteilla oikeutettaisi poikkeamaan asiakas- ja potilasturvallisuutta koskevien vaatimusten noudattamisesta ja että velvoite voitaisiin asettaa vain sellaiselle palveluntuottajalle, jolla on edellytykset vastata velvoitteistaan, sääntelyä ei voida pitää oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisena.

12.4.10 Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset

Poikkeusoloissa voi syntyä tilanteita, joissa terveydenhuollon kapasiteetti ei ole riittävä hoitamaan kaikkia niitä tehtäviä, mitä normaalioloissa hoidetaan. Tällöin tehtäviä on asetettava etusijajärjestykseen ja hoidettava ensi sijassa ne potilaat, joiden sairaus tai vammat edellyttävät kiireellistä hoitoa. Lakiehdotuksen 96 § mahdollistaisi verraten laajan poikkeamisen terveydenhuoltolain tietyn 2 tai 3 luvussa tarkoitetun kiireettömän terveydenhuollon palvelun tai sosiaalihuoltolain 14 §:ssä taikka sosiaalihuoltolain (770/1982) 27 d tai 27 e §:ssä tarkoitetun kiireettömän sosiaalihuollon palvelun antamisen taikka asettaa jonkun palvelun tai joidenkin palveluiden antamisen etusijalle toisiin palveluihin nähden. Lisäksi järjestäjä voitaisiin oikeuttaa luopumaan tilapäisesti laissa säädettyjen terveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn tai sosiaalihuollon lainsäädännössä säädettyjen enimmäisaikojen noudattamisesta. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa kiireettömien sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien kohdentaminen poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömimpiin palveluihin. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa kaikissa 11 §:n mukaisissa poikkeusoloissa, mikä tarkoittaa toimivaltuuden soveltamismahdollisuuden laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden myös 11 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Toimivaltuuden käyttöönotosta ei suoraan seuraisi järjestäjälle mahdollisuutta poiketa palvelujen tuottamisesta, vaan poikkeusmahdollisuus seuraisi vasta soveltamisasetuksen sisällöstä.

Perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sisältää oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon. Kyseisellä perusoikeudella on yhtymäkohtia myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin, kuten uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklaan 13 (1), jossa edellytetään sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa eli hoidon turvaamista. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintuneesti pidettyä lähtökohtana sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5 ja PeVL 21/2016 vp, s. 3) perusteella antanut valtiosääntöisesti painoarvoa palvelujen heikentämisen keston rajaukselle sitä perusteleville syille (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta ei ottanut erikseen kantaa ehdotettua asiallisesti vastaavaan toimivaltuuteen valmiuslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 6/2009 vp). Sen sijaan arvioidessaan voimassa olevan valmiuslain 88 §:n käyttöönoton edellytyksiä pandemian aikana, valiokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta parempi ratkaisu olisi ollut luopua vain tietyistä määräaikojen noudattamisista kuin palvelutarpeen arvioinneista sinänsä. Välttämättömyysarvioinnissa annettiin painoarvoa kuitenkin sille, että toimivaltuuksien käytön yhteen kuukauteen rajattu kokonaiskesto oli verraten lyhyt. Lisäksi valiokunta painotti hallinnon riittävän ohjeistuksen merkitystä. (PeVL 9/2020 vp).

Ehdotettu poikkeamisvaltuus on tarkoitettu sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintakyky on lain 11 §:stä ilmenevällä tavalla vakavasti uhattuna ja toimivaltuuden soveltamista voidaan pitää toimivaltuuden käyttöönoton perusteena olevien poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömänä. Poikkeamisen on poikkeusolojen aikanakin säännösehdotuksen sanamuodon mukaisesti tarkoitettu olevan vain tilapäistä. Sääntelyn on lisäksi tarkoitettu kohdistumaan vain ”tiettyihin”, valtioneuvoston asetuksella tarkasti määriteltyihin palveluihin. Toimivaltuudella ei siten ole ilman painavia perusteita tarkoitus mahdollistaa sen potentiaalisissa käyttötilanteissakaan poikkeamista kategorisesti kaikista säännöksessä mainittujen erityislakien lukuihin sisältyvistä säännöksistä, vaan toimivaltuuden käyttötarpeen tulisi olla sekä aineelliselta sisällöltään että kestoltaan mahdollisimman rajattua. Ehdotus ei lähtökohtaisestikaan mahdollistaisi puuttumista perustuslain 19 §:ssä subjektiivisena oikeutena turvattuun kiireelliseen hoitoon. Huomionarvoista lisäksi on, että poikkeuksia voitaisiin soveltaa vain palvelujen järjestäjän päätöksellä ja tällöinkin ainoastaan, jos voidaan varmistua siitä, ettei poikkeaminen vaaranna potilaiden tai asiakkaiden terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sääntelyn voidaan edellä selostetuin perustein katsoa täyttävän perustuslain 23 §:n vaatimukset perusoikeuksista poikkeamisen välttämättömyydestä, hyväksyttävyydestä ja lailla säätämisestä.

12.4.11 Välttämätön toimeentulo ja sosiaaliturva

Lakiehdotuksen 85 §:n nojalla sosiaalivakuutusetuuksien ja sosiaaliavustusten ja muiden lakisääteisen vakuutusjärjestelmän piiriin kuuluvien etuuksien maksamista voitaisiin lykätä enintään kuuden kuukauden ajan, etuus tai avustus voitaisiin maksaa enintään 50 prosentilla alennettuna. Viime kädessä maksaminen voitaisiin keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. (HE 309/1993 vp, s. 46 ja 69). Kysymyksessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan eräissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Perustuslaissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II), mutta säännöksessä ei turvata olemassa olevia järjestelmiä sinänsä (ks. PeVL 60/2002 vp, s. 4/I). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVL 48/2006 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvata esimerkiksi jotakin työeläkejärjestelmää sinänsä vaan ylipäätään yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan (PeVL 60/2002 vp).

Lakiehdotuksen sääntely vastaa pääasialliselta sisällöltään voimassa olevan valmiuslain 8 luvun mukaista sääntelyä. Ehdotuksessa ei ole kysymys perustoimeentulo- tai eläkejärjestelmään tehtävistä pysyväisluonteisista muutoksista, vaan tiettyjen etuuksien maksamisen väliaikaisista heikennyksistä erityisen vakavan kriisitilanteen aikana. Perustuslain 19 §:n kannalta on keskeistä, että jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon turvataan jatkuvasti myös poikkeusoloissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaiselle lakisääteisen vakuutuksen ja sosiaaliavustuksen maksatukseen ja määrään puuttuvalle poikkeusolosääntelylle olevan valiokunnan mielestä etuusjärjestelmien rahoituspohjan varmistamiseen ja viime kädessä laajemminkin julkisen talouden kestävyyteen liittyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 6/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta edellytti voimassa olevaan valmiuslakiin sisältyviä sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia koskevia säännöksiä arvioidessaan, että kyseisistä säännöksistä oli väliinputoajaryhmien välttämiseksi käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon - käytännössä vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä - myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksaminen on keskeytetty tai maksamista on lykätty. Säännöstä tuli valiokunnan mukaan muuttaa niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon. Lisäksi säännöksen suhde voimassa olevan valmiuslain 58 §:ssä säädettyihin etuuksien maksatusta ja sen vähimmäismääriä koskeviin säännöksiin tuli selkeyttää siten, että myös 57 a §:ssä tarkoitetun etuuden osalta on mahdollista. (PeVL 29/2022 vp).

Lakiehdotus sisältää voimassa olevaa lakia asiallisesti vastaavat ja perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua subjektiivista oikeutta turvaavat säännökset oikeudesta välttämättömään toimeentuloon siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksamista on lykätty tai maksaminen on keskeytetty. Ehdotetussa 87 §:ssä tarkoitetulla poikkeusolojen eritystuella on puolestaan tarkoitus turvata välttämätön toimeentulo tilanteissa, joissa eri etuuksien maksaminen osoittautuu maksuliikenteen häiriön vuoksi mahdottomaksi edes rajoitetussa muodossaan. Erityistuen määrästä ja maksatuksen järjestämisestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Erityistuella on tarkoitus kattaa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömät elintarvikkeet, lääkkeet ja muut vastaavat välttämättömät hyödykkeet tilanteessa subjektiivisena oikeutena jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Lisäksi sosiaalihuoltolain mukaiset heikoimmassa asemassa olevien asemaa turvaavat säännökset ovat voimassa myös poikkeusolojen aikana. (PuVM 2/2022 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että lakisääteisen vakuutuksen, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutoksia merkitsevät toimivaltuudet on ehdotettu 85 §:n momenttien alakohdista ilmenevällä tavalla porrastettavaksi siten, että se mahdollistaisi nykyistä oikeasuhtaisemman käyttöönoton ja soveltamisen. Lykkäämistä voidaan pitää lievimpänä maksamisen muuttamisen tapana sen vuoksi, että lykkääminen toimenpiteenä sisältää sen, että saamatta jäänyt määrä kuitenkin maksetaan eläkkeen saajalle kokonaisuudessaan myöhemmin. Maksamisen keskeyttäminen tulisi sen sijaan kyseeseen vasta viimesijaisena toimenpiteenä, jos maksamisen lykkäämistä taikka eläkkeen tai etuuden määrän alentamista ei pidettäisi riittävänä keinona. Merkityksellisenä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan pitää myös sitä, että säännöksiä olisi mahdollista soveltaa samaan etuudensaajaan yhteensä enintään kuuden kuukauden ajan.

12.4.12 Opetuksen ja koulutuksen turvaaminen

Lakiehdotuksen 101 § sisältäisi voimassa olevan valmiuslain 109 §:ää asiallisesti vastaavat säännökset opetuksen ja koulutuksen järjestämistä koskevista poikkeuksista muun ohella opetusmuotoa muuttamalla tai toimintaa siirtämällä. Pykälä koskisi kaikkea lakisääteistä varhais-

kasvatusta, esiopetusta, opetusta, koulutusta ja tutkimusta sekä muita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan opetustoimen lainsäädännössä säädettyjä toimintamuotoja, kuten aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Voimassa olevasta laista poiketen sääntelyyn sisältyisi mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella siirtymisestä etäopetukseen tai etäopiskeluun. Asiallisesti vastaavaa sääntelyä säädettiin koronaepidemian aikana tilapäisesti perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisina rajoituksina (HE 93/2021 vp). Asianomaisessa sääntelyssä oli kyse opetuksen järjestäjän oikeudesta päätöksellään siirtyä rajatusti poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Valmiuslakiin ehdotetussa sääntelyssä on sen sijaan kyse etäopetukseen tai etäopiskeluun siirtymiseen velvoittamisesta valtioneuvoston asetuksella. Velvoite koskisi kaikkia lakiehdotuksessa tarkoitettuja opetuksen järjestäjiä ja rajoittaisi siten merkittävällä tavalla näiden toimintavapautta.

Sääntelyä on tarkasteltava erityisesti perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännöksessä jokaiselle turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia (HE 309/1993 vp, s. 64/I). (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II). Oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Momentin virkkeet ovat säännöksen esitöiden mukaan tarkoitetut olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kulloinkin kuuluu oppivelvollisuuteen. (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (PeVL 17/2018 vp). Ehdotetulla sääntelyllä on yhteys myös perustuslain 7 §:ään, joka takaa jokaisen oikeuden elämään samoin kuin perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää väestön terveyttä. Tähän voidaan katsoa sisältyvän julkisen vallan velvoite huolehtia sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta turvallisessa opetusympäristössä (PeVM 14/2020 ja PeVL 12/2015 vp).

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 27 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapaasti osallistua yhteiskunnan sivistyselämään, nauttia taiteista sekä päästä osalliseksi tieteen mukanaan tuomista eduista. TSS-sopimuksen 15 artiklassa taataan jokaiselle oikeus ottaa osaa kulttuurielämään. Lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artiklassa turvataan tämä oikeus erikseen lapselle, vammaissopimuksen 30 artiklassa vammaiselle henkilölle ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP, SopS 80/2002) 23 artiklassa ikääntyneille ihmisille.

Sääntelyllä pyritään varmistamaan perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen ja muun opetuksen jatkuminen opiskeluympäristön turvallisuus huomioon ottaen myös poikkeusoloissa. Ehdotettua valtakunnallista ohjausvaltaa ja on pidettävä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömänä. Muuna kuin lähiopetuksena toteutettava opetus sisältää toisaalta riskin, että haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeus perusopetukseen ei toteutuisi täysimääräisesti. Sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaiseen toimintaan ja perusopetuslaissa (628/1998) säädettyyn esiopetukseen. Valmistelussa on siten pyritty säännösperusteisesti huolehtimaan siitä, että ehdotettu 101 § sääntely toteuttaisi mahdollisimman hyvin YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991) tavoitteita ja määräyksiä. Ehdotetun sääntelyn soveltamistilanteissa olisi erityisesti huolehdittava myös perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

12.4.13 Asumisen järjestäminen

Sotilaalliset poikkeusolot tai suuronnettomuus voivat johtaa tilanteeseen, jossa suuri joukko ihmisiä jää evakuointien takia tai muuten äkillisesti ilman asuntoa. Ilman asuntoa jääneen väestön

välittömiin asumistarpeisiin voitaisiin lakiehdotuksen mukaisesti ensi vaiheessa vastata erilaisilla joukkomajoitusratkaisuilla sekä asumistilanteen helpottamiseen tähtäävällä majoituspalveluiden hintasääntelyllä ja vuokrasäännöstelyllä, mutta pidemmällä aikajänteellä siirtyneelle tai muuten poikkeusoloista johtuen ilman asuntoa jääneelle väestölle olisi järjestettävä asuntoja muilla keinoin. Lakiehdotuksen 15 lukuun sisältyvillä toimivaltuuksilla pyritään turvaaman jokaiselle perustoimeentulon kannalta välttämätön asuminen. Asunnon omistaja olisi sääntelyn perusteella velvollinen ilmoittamaan asuntokannan säännöstelyviranomaiselle vuokralle tarjoamansa tai vapaana olevat huoneistot ja asunnot. Asuntokannan säännöstelyviranomainen voisi osoittaa huoneeseen yhden tai useamman vuokralaisen ja viime kädessä määrätä vuokrasopimuksen ehdoista.

Ehdotettu sääntely merkitsee erityisen voimakasta ja syvälle käyvää puuttumista sekä perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan että 10 §:n 1 ja 3 momentin turvattuun kotirauhan suojaan. Perustuslain 10 §:ssä tarkoitettu valtiosääntöoikeudellinen kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 12/2019 vp s. 5). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan varsinaisen asunnon lisäksi myös hotelli- ja vastaavat tilapäiseen majoituskäyttöön vuokrattavat huoneet kuuluvat pitempiaikaiseen asumiseen käytettyinä perustuslain turvaaman kotirauhan piiriin (ks. PeVL 8/1994 vp, PeVL 2/1996 vp, PevL 6/1998 vp ja PeVL 17/1998 vp.). Perustuslakivaliokunta on pitänyt itsestään selvänä, että myös vapaa-ajan asunnot nauttivat valtiosääntöoikeudellista kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan (PeVL 65/2010 vp s. 3).

Vaikka perustuslain 19 §:n 4 momentissa ei turvata oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena, perustuslakivaliokunta on tähdentänyt kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimeentulon kysymyksenä (PeVM 25/1994 vp, s. 10). Perustuslain 19 §:n kokonaisuudessa ehdotetulla sääntelyllä voidaan näin ollen katsoa olevan yhteys julkisen vallan velvoitteeseen turvata jokaiselle viimekätinen oikeus toimeentuloon ja huolenpitoon.

Siltä osin kuin ehdotus merkitsee asuntokannan säännöstelyviranomaisen mahdollisuutta osoittaa vuokralainen ja määrätä vuokrasopimuksen ehdoista, sääntely rajoittaa huoneiston omistajan sopimusvapautta ja muodostaa viime kädessä sopimuspakon. Sopimusvapautta ei ole sellaisenaan nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu tavallisen lainsäädännön alaan. Sääntely voi perustuslakivaliokunnan mukaan koskea tulevia sopimussuhteita muun muassa niiden sallittujen ja kiellettyjen ehtojen osalta (PeVL 3/1982 vp, PeVL 26/2008 vp).

Sopimusvapaus saa kuitenkin suojaa tietyssä määrin perustuslain 15 §:n 1 momentissa olevan omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, PeVL 15/2004 vp, PeVL 33/1998 vp). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 33/1998 vp, PeVL 34/1998 vp, PeVL 37/1998 vp, PeVL 63/2002 vp, PeVL 42/2006 vp). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 33/2002 vp, PeVL 21/2004 vp, PeVL 42/2006 vp). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 21/2004 vp, PeVL 42/2006 vp). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 56/2005 vp, PeVL 31/2006 vp).

Ehdotetulle sääntelylle on osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyvät painavat yhteiskunnalliset perusteet. Vuokrasopimuksen ehdoista määrääminen olisi poikkeusolojen johdosta ilman asuntoa jääneiden asumisen järjestämiseksi viimesijainen keino, jota voitaisiin käyttää vain, jos vuokrattavia huoneistoja ei ole muutoin riittävästi tarjolla ja jos osapuolet eivät pääse asiasta sopimukseen. Ylimääräiseen asuinhuoneeseen sijoittaminen olisi vasta viimesijaisin keino. Lakiehdotuksen mukaan säännöstelyviranomaisen päätöksellä määrättäviin vuokrasopimuksiin sovellettaisiin laissa säädetyin rajoituksin huoneenvuokralakia. Säännöstelyviranomaisen päätös olisi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kyse olisi vain poikkeusolojen aikana sovellettavasta tilapäisestä järjestelystä, josta ei lakiehdotuksen mukaisesti saisi aiheutua osapuolille kohtuutonta haittaa, sääntelyä ei voida pitää kokonaisuutena arvioiden ongelmallisena.

Huoneistolla tarkoitettaisiin lakiehdotuksen 15 luvussa lähtökohtaisesti kaikenlaisia huoneistoja, kuten asuntoja mukaan lukien vapaa-ajan asunnot, liiketiloja ja muita huoneistoksi luokiteltavia tiloja. Näin sääntely olisi nykyistä tehokkaammin ja oikeasuhtaisemmin sovitettavissa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltaviin asumisen järjestämistarpeisiin. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, toimivaltuuden käytön edellytyksenä olisi kuitenkin lisäksi se, että vuokrattavaan huoneeseen olisi muusta huoneistosta erillinen sisäänkäynti. Sääntely merkitsisi siten varsin huomattavaa toimivaltuuden käyttöalan tosiasiallista rajausta tavanomaisessa etenkin tavanomaisessa asuinkäytössä oleviin yksityishenkilöiden huoneistoihin. Asumaan sijoittamista koskevat toimivaltuudet olisi tarkoitettu otettavan käyttöön ja sovellettavan viimesijaisena valmiuslain mukaisena asumisen järjestämisen keinona, joihin voitaisiin turvautua vain, jos lievemmät keinot eivät olisi poikkeusoloista välittömästi johtuvan asuntotilanteen helpottamiseksi riittäviä. Sääntelyä ei voida pitää perustuslain 23 §:n kannalta ongelmallisena.

12.4.14 Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvaaminen

Lakiehdotuksen 133 § sisältää useita sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettuun teleyritykseen kohdistuvia perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta merkityksellisiä velvoitteita. Teleyritys voidaan muun muassa velvoittaa rakentamaan viestintäverkkoja (1 momentin 2 kohta). Lisäksi teleyritys voi joutua luovuttamaan viranomaiselle tai toiselle teleyritykselle tai muulle viranomaisen nimeämälle taholle käyttöoikeuden viestintäverkkoon tai viestintäpalvelun tuottamista tukevaan omaisuuteen tai tietojärjestelmään siltä osin kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä (1 momentin 3 kohta).

Ehdotetut velvoitteet koskevat pääasiassa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Tällaisessa tilanteessa lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Vakavissa poikkeusoloissa tällaisille yrityksille on omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti asettaa sellaisia suhteellisen pitkällekin meneviä velvoitteita, joiden tarkoituksena on turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuus.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on lisäksi merkityksellistä, että liikenne- ja viestintäministeriö voi lakiehdotuksen 136 §:n mukaan poikkeusoloissa valtuuttaa Liikenne- ja viestintäviraston muun muassa muuttamaan radioluvan ehtoja, peruuttamaan radioluvan taikka kieltämään radiolähettimen tai radiojärjestelmän käytön. Radioluvan peruuttaminen merkitsee luvan ehtojen muuttamista vakavampaa puuttumista perustuslain 12 §:ssä suojatun sananvapauden käyttöön. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena ei ole sananvapauden edistäminen vaan puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen tai poliisin toimintaedellytysten turvaaminen. Perustuslakivaliokunta piti asiallisesti vastaavaa valmiuslakiehdotukseen sisältynyttä sääntelyä

perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävänä osana poikkeusolosääntelyä (PeVL 6/2009 vp). Sääntely ei näiltä osin ole ongelmallista perustuslain kannalta.

12.4.15 Rahoitusmarkkinat

Yleistä

Lain 16 luvussa säädettäisiin rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita koskevista lisätoimivaltuuksista. Luvun sääntelyllä asiallisesti korvattaisiin voimassa olevan lain 4 lukuun sijoitettu osin vastaava toimivaltuuskokonaisuus.

Useilla ehdotetun 16 luvun säännöksillä olisi rahoitus- ja vakuutusmarkkinoilla toimivien yritysten lisäksi välittömiä vaikutuksia myös ihmisiin ja muilla toimialoilla toimiviin yrityksiin. Luvun säännöksiä on siksi arvioitava erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja siihen liittyvän sopimusvapauden sekä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Lain 114 §:ssä säädetyillä käteisnostoihin ja maksuliikenteeseen kohdistuvilla rajoituksilla voi lisäksi olla vaikutusta perustuslain 19 §:ssä turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon. Mainittuja perusoikeuksia, niihin liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä ja niitä koskevaa tulkintakäytäntöä käsitellään perusteiltaan edellä jaksoissa 12.4.7, 12.4.8 ja 12.4.11, eikä niitä siten tässä toisteta.

Ehdotetun 16 luvun lisätoimivaltuudet voidaan jakaa niiden vaikutusten kohdistumisen perusteella toimivaltuuksiin, joilla 1) rajoitetaan tiettyjen rahoitus- ja vakuutusalalla toimivien yritysten toimintaa, 2) joltain osin helpotetaan rahoitus- ja vakuutusalalla toimivien yritysten toimintaa, ja 3) rajoitetaan välittömästi ihmisten ja ennalta määrittämättömän elinkeinonharjoittajien joukon toimintaa. Ehdotettuja toimivaltuussäännöksiä käsitellään tässä jaksossa tämän jaottelun mukaisesti.

Sääntelyn suhde taloudellisiin poikkeusoloihin

Ehdotetut 16 luvun säännökset kytkeytyisivät pääosin lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sotilaallisiin poikkeusoloihin sekä lain 11 §:n 1 momentin 5 kohdan e) alakohdassa tarkoitettuihin taloudellisiin poikkeusoloihin. Mainitun alakohdan mukaan poikkeusoloina voidaan pitää sellaista väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen kohdistuvaa välitöntä uhkaa, toimintaa, tapahtumaa taikka näiden yhteisvaikutusta, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Kyseisen poikkeusoloperusteen on tarkoitus asiallisesti, mutta samalla sääntelyä täsmentäen, korvata voimassa olevan valmiuslain taloudellisia poikkeusoloja koskeva 3 §:n 3 kohta, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut olevan ristiriidassa perustuslain 23 §:n vaatimusten kanssa.

Ehdotettu 11 §:n 1 momentin 5 kohdan e) alakohta eroaisi soveltamiskynnyksensä osalta voimassa olevan lain 3 §:n 3 kohdan mukaisista poikkeusoloista. Olennaista olisi, että säännöksessä tarkoitettuihin toimintoihin kohdistuva välitön uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus ei sellaisenaan riittäisi poikkeusolokynnyksen täyttymiseen, vaan tilanteen vakavien ja välittömien vaikutusten olisi ulotuttava yhteiskuntaan laajamittaisemmin. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin sitä, että poikkeusolokynnyksen ylittymistä olisi mainitun alakohdan soveltamistilanteissa aina arvioitava suhteessa niihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, joita pankkijärjestelmän mahdollisella kaatumisella tai merkittävällä lamaantumisella olisi muihin yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin toimintoihin tai väestön elinmahdollisuuksiin. Selvää on, että taloudellisten poikkeusolojen perusteita ei täyttäisi esimerkiksi vakavakaan taloudellinen laskusuhdanne, työtaistelutoimi tai muu vastaava luonteeltaan yksinomaan taloudellinen kriisi,

mikä olisi otettava erityisesti huomioon ehdotetun 16 luvun säännöksiä sovellettaessa. Esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisin kaltaista taloudellista kriisiä ei olisi siten mahdollista pitää mainitun alakohdan mukaisina poikkeusoloina, vaan sen kaltaisiin kriiseihin olisi pystyttävä jatkossakin vastaamaan poliittisin toimenpitein.

Ehdotettujen lisätoimivaltuuksien hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä

Lukuun ehdotetuilla lisätoimivaltuuksilla pyritään turvaamaan rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaata toimintaa, valtion maksukykyä, hintavakautta ja väestön toimeentuloa sekä yhteiskunnan välttämätöntä taloudellista toimintaa. Kaikkia mainittuja käyttötarkoituksia voidaan itsesään pitää tavoitteiltaan perusoikeusjärjestelmässä hyväksyttävinä. Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisen toiminnan yhteydessä katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien yhteiskunnallisten intressien, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden, turvaamiseen ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvien perusteiden puoltavan myös sellaista sääntelyä, jolla puututaan voimakkaasti perustuslaissa suojattuun omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen (PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 43/2004 vp, s. 2).

Luvun säännösten nojalla olisi mahdollista välittömästi ihmisiin kohdistuvina toimenpiteinä muun muassa säännöstellä korkotasoa, rajoittaa käteisnostoja ja maksuja sekä alentaa yleisesti vakuutusten perusteella maksettavia korvauksia. Lisäksi luvun säännösten nojalla olisi mahdollista perustavanlaatuisella tavalla puuttua rahoitus- ja vakuutusalalla toimivien yritysten vapauteen harjoittaa liiketoimintaansa. Sääntelyllä puututtaisiin siten hyvin merkittävällä tavalla sekä perustuslain 15 §:ssä mukaiseen omaisuudensuojaan että 18 §:ssa suojattuun elinkeinovapauteen. Lukuun ehdotettua sääntelyä ei olisi mahdollista toteuttaa perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiin kohdistuvat toimivaltuudet

Rahoitus- ja vakuutusalan toimijoihin kohdistuvia lisätoimivaltuuksia sisältyy varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittamista koskevaan 111 §:ään, rahoitusvälineitä ja kryptovaroja koskevan toiminnan rajoittamista koskevaan 113 §:ään, poikkeuksia henki- ja vahinkovakuutussopimusten ehdoista koskevaan 119 §:ään sekä toiminnan järjestelyn ja kotipaikan siirron kieltoa koskevaan 120 §:ään. Ehdotettujen toimivaltuussäännösten nojalla olisi mahdollista merkittävällä tavalla muun muassa rajoittaa säännöksissä tarkemmin määriteltyjen yritysten sijoitus- ja luotonantotoimintaa, velvoittaa niitä sijoittamaan tiettyihin instrumentteihin sekä alentaa vakuutuksenantajien perimiä vakuutusmaksuja tai puuttua tiettyjen vakuutusehtojen soveltamiseen. Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat perustavanlaatuisen ja syvällisen puuttumisen rahoitus- ja vakuutusalan yritysten vapauteen harjoittaa liiketoimintaansa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 9/2008, s. 4, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, ja PeVL 10/2007 vp, s. 2). Merkityksellisenä voidaan pitää myös sitä, että toimenpiteet tältä osin kohdistuisivat vain yrityksiin, joiden toimintaa säännellään merkittävällä tavalla jo normaalioloissa. Nämä seikat huomioon ottaen edellä mainittuja säännöksiä ei ole syytä pitää ongelmallisena perustuslain kannalta.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi lakiehdotuksen 16 luku sisältäisi tiettyjä lisätoimivaltuussäännöksiä, joilla tilapäisesti rajoitettaisiin joidenkin normaaliolojen lainsäädäntöön perustuvien rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden soveltamista ja näin asiallisesti helpotettaisiin niiden toimintaa poikkeusoloissa (lakiehdotuksen 115–118 §). Vaikka tä-

män kaltaisten toimivaltuuksien säätämistä valmiuslain käyttöönottokynnyksen ja käyttöönottomenettelyn taakse voidaan pitää niiden poikkeuksellisuuden vuoksi perusteltuna, toimivaltuuksissa ei olisi kyse suoranaisesti perusoikeuksien rajoittamisesta tai niistä poikkeamisesta.

Yksityisiin henkilöihin kohdistuvat toimivaltuudet

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä kiinnittänyt huomiota erityisesti niihin rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita koskeviin toimivaltuussäännöksiin, jotka oikeuttavat välittömän puuttumisen yksityisen henkilön perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvattuun omistusoikeuteen. Tällaisia toimivaltuussäännöksiä sisältyy rahoitus- ja maksuvälineitä koskevia toimia koskevaan 110 §:ään, varojen noston ja maksujen rajoittamista koskevaan 114 §:ään, korkokannan säännöstelyä koskeviin 111 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohtiin, luotonannon rajoituksia koskevaan 111 §:n 1 momentin 2 kohtaan, indeksiehdon tai muun sidonnaisuuden soveltamisen rajoittamista koskevaan 112 §:ään sekä vakuutuskorvausten alentamista koskevaan 119 §:n 1 kohtaan. Yksityisten henkilöiden lisäksi mainitut toimenpiteet voivat kohdistua lähtökohtaisesti rajoittamattomaan elinkeinonharjoittajien joukkoon ja niitä on näin syytä arvioida myös suhteessa perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

Perustuslakivaliokunta on vastaavia voimassa olevan lain säännöksiä käsitellessään kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelyyn sisältyviin avoimeksi jääviin asetuksenantovaltuuksiin (PeVL 6/2009 vp, s. 5). Vaikka valiokunta arvioi asetuksenantovaltuuksia tuolloin perustuslain 80 §:n mukaisesti, esitettyjä huomioita voidaan silti pitää merkityksellisenä myös tähän esitykseen sisältyvien vastaavien säännösten arvioinnissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 23 §:n muutoksen tarkoituksena oli tältä osin mahdollistaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä asian luonteen vaatima muuta lainsäädäntöä vähäisessä määrin laajempi lainsäätäjän delegointitoimivalta, mutta perusoikeuspoikkeuksista on kuitenkin säädettävä laissa niin suurella tarkkuudella kuin se on poikkeusolojen luonteen tietynlainen ennakoimattomuus huomioon ottaen mahdollista. Valiokunta painotti, että kaikkien perusoikeuspoikkeuksien kannalta olennaisten seikkojen on ilmettävä laista, eikä asetuksen soveltamisalaa ikään kuin varmuuden vuoksi voida jättää laissa avoimeksi. Asetuksenantajalle jäävän harkintavallan käyttö on rajattava sääntelyn luonne huomioon ottaen välttämättömään (PeVM 9/ 2010 vp, s. 11).

Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevista toimista säädettäisiin lain 110 §:ssä. Pykälä sisältäisi erittäin syvällisesti ja laajamittaisesti perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuussäännöksiä, joiden nojalla olisi mahdollista muun muassa kieltää rahoitus- ja maksuvälineiden maastavienti ja maahantuonti sekä kieltää luonteeltaan taloudelliset toimet suomalaisten ja ulkomaalaisten ihmisten ja yritysten välillä. Pykälään sisältyisi myös pakkolunastukseen rinnastuva velvollisuus luovuttaa tietyt ulkomaiset omaisuuserät korvausta vastaan Suomen Pankille. Laajasti sovellettuna säännökset voisivat tosiasiallisesti rajoittaa myös ihmisten poistumista maasta ja saapumista maahan ja siten perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta. Samoin laajasti sovellettuna säännökset voisivat muodostaa yrityksiä koskevan kattavan ulkomaankaupan kiellon ja näin erityisen poikkeuksellisella tavalla puuttua perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Sääntelyn vaikutuksia kuitenkin rajattaisiin merkittävästi ottamalla sen yhteyteen lain tasoiset säännökset niistä perusteista, joihin pykälän mukaisia kieltoja ja velvoitteita ei sovellettaisi. Asiallisesti pykälässä tarkoitettuja kieltoja ei siten voisi määrittää siten, että niillä kokonaan estettäisiin esimerkiksi ihmisiä poistumasta maasta tai saapumasta maahan. Perusteista säädettäisiin aina tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaikka ehdotettuun 110 §:ään sisältyviä asetuksenantovaltuuksia voidaan pitää jossain määrin avoimina, tosiasiallisesti säännöksessä tarkoitetuista perusteista ei ole mahdollista ennakollisesti, tilanteen yksityiskohtia tuntematta, säätää. Jossain määrin väljäksi jäävää asetuksenantajan harkintavaltaa voidaan siten pitää perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla poikkeusolojen luonteen tietynlainen ennakoimattomuus huomioiden välttämättömänä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennaisena voidaan lisäksi pitää sitä, että toimivaltuuksien soveltamista rajattaisiin ajallisesti yhteensä enintään yhteen kuukauteen.

Ehdotetun 114 §:n nojalla olisi mahdollista ottaa käyttöön varojen käteisnostoihin ja maksuliikkeeseen kohdistuvia rajoituksia, joita on arvioitava erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan, mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993, s. 62). Perustuslakivaliokunta on varojen jäädyttämistä koskevaa vaikutuksiltaan osin vastaavaa sääntelyä käsitelleessä todennut, että suhteellisuusvaatimuksen kannalta on oleellista, että jäädyttäminen ei lakiehdotuksen 5 §:n nojalla koske niitä varoja, jotka tarvitaan päätöksen kohteena olevan henkilön tai tämän huollettavien tarpeellisten elinkustannusten kattamiseen. Perustuslakivaliokunta totesi sääntelyn olleen tästä syystä asianmukaista myös muun muassa perustuslain 19 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien ja lasten oikeuksien näkökulmasta. (PevL 38/2012, s. 3)

Ehdotettu 114 § sisältäisi asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat säännökset, joilla turvattaisiin väestön oikeus välttämättömään toimeentuloon sekä elinkeinoelämän toimintaedellytykset rajoituksia asetettaessa. Rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta olennaisena voidaan pitää myös sääntelyyn sisältyvää velvoitetta säätää rajoitukset erikseen luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskien sekä mahdollisuutta tarvittaessa määrittää rajoitukset edelleen täsmällisemmin tietyn taloudellisen määreen tai toimialan perusteella. Rajoitusten sisällöstä on asiallisesti mahdotonta ehdotettua täsmällisemmin ennakollisesti säätää, eli jossain määrin väljäksi jäävää asetuksenantajan harkintavaltaa voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla poikkeusolojen luonteen tietynlainen ennakoimattomuus huomioiden välttämättömänä. Sääntelyn voidaan tältä osin katsoa täyttävän siltä edellytetyn hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja lailla säätämisen vaatimukset.

Ehdotettuun 16 lukuun sisältyy lisäksi eräitä välittömästi yksityisiin ihmisiin ja lähtökohtaisesti rajoittamattomaan elinkeinonharjoittajien joukkoon kohdistuvia toimivaltuussäännöksiä, joilla voitaisiin puuttua takautuvasti olemassa oleviin sopimussuhteisiin ja joita on siten arvioitava sopimusvapauden näkökulmasta. Tällaisia ovat 111 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohtaan sisältyvät korkotason säännöstelyä koskevat säännökset, 119 §:ssä tarkoitetut vakuutuskorvauksia koskevat säännökset ja 112 §:ssä tarkoitettu indeksiehdon ja muun vastaavan sidonnaisuuden kielto. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa ja sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole sen käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4). Esimerkiksi pikaluottojen korkokattosääntelyä katsottiin tarpeelliseksi arvioida puuttumisena luotonantajan ja luotonottajan vapauteen sopia pienen kuluttajaluoton korosta ja luottokustannuksista (PeVL 28/2012 vp, s.2–4). Sopimusvapauden lisäksi sääntelyllä olisi vaikutusta perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden toteutumiseen.

Kaikki edellä mainitut toimivaltuusehdotukset on välttämätöntä poikkeusolojen toimenpidetarpeiden ennakoimattomuuden takia osin perustaa asetuksilla annettavan sääntelyn varaan. Kaikkiin mainittuihin toimivaltuuksiin otettaisiin kuitenkin selvästi voimassa olevaa vastaavaa sääntelyä tarkemmat asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat säännökset, eivätkä ne siten miltään osin perustuisi enää kokonaan avoimiksi jäävien asetuksenantovaltuuksien varaan. Vaikka lain tasoisen sääntelyn voidaan edelleen osin jäävän suhteellisen väljäksi, käytännössä säännösten nojalla poikkeusoloissa mahdollisesti toteutettavia toimenpiteitä ei ole mahdollista ehdotettua täsmällisemmin ennakollisesti, poikkeusolojen olosuhteita tuntematta, säätää. Jossain määrin tavanomaista väljemmälle sääntelylle voidaan siten katsoa olevan erityiset, poikkeusolojen ennakoimattomuuteen, kytkeytyvät perusteet.

12.5 Perustuslain kannalta muu merkityksellinen sääntely

12.5.1 Valtioneuvoston ohjausvalta

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta ohjata ja yhteensovittaa poikkeusolojen hallintaa valtakunnallisella tasolla (24 §). Valtioneuvosto voisi tässä tarkoituksessa poikkeusoloissa ohjata myös hyvinvointialueita ja kuntia siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Sääntelyllä on tarkoitus varmistaa valmiuslain käyttöönotosta ja soveltamisesta keskeisesti vastuussa olevalle valtioneuvostolle edellytykset huolehtia siitä, että poikkeusolojen hallinnan vaatimat toimenpiteet toteutetaan koko valtakunnan tasolla mahdollisimman tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti.

Perustuslain 65 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluu sille perustuslaissa erikseen säädettyjen asioiden lisäksi myös ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvostolla on siten hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta. Valtioneuvosto yleistoimivaltansa puitteissa ohjata alaistaan hallintoa ja antaa alaisilleen viranomaisille hallinnon sisäisiä määräyksiä.

Valtioneuvosto ei voi yleistoimivaltansa nojalla ohjata sitovasti itsehallinnollisia hyvinvointialueita tai kuntia. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Mainittuun säännökseen sisältyvää itsehallintoa arvioitiin laajasti hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2021 vp (sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen aiemmista vaiheista ks. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus, jonka se katsoi toteutuvan hyvinvointialueiden perustamista koskevassa sääntelyssä (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtionohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 24). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen kohdistuvaa verraten laajaakin valtionohjausta niiden perusoikeuskytkentäisyys huomioiden mahdollisena, mutta katsonut, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista tulee säätää lailla. PeVL 14/2024 vp, PeVL 40/2024 vp.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta johtuu tiukempia vaatimuksia valtionohjaukselle kuin hyvinvointialueiden osalta (PeVL 40/2024 vp PeVL 17/2021 vp). Kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen on toisaalta ennen hyvinvointialueiden perustamista vakiintuneesti kohdistettu verraten laajaa lakisääteistä ohjausta niille aiemmin kuuluneisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin. Kuntiin kohdistuvalle valtionohjaukselle on katsottu olevan perusoikeusnäkökulmasta hyväksyttävät perusteet myös kuntarakenteeseen vaikuttavissa hallinnollisissa muutostilanteissa ja tilapäisissä erityisjärjestelyissä, kuten Kainuun hallintokokeilussa (PeVL 20/2013 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 37/2006 vp, PeVL 65/2002 vp). Myös kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp).

Ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettu hyvinvointialueisiin ja kuntiin kohdistuva ohjaus voisi tulla kyseeseen vain poikkeusolojen aikana ja tällöinkin vain siinä ajallisessa, aineellisessa ja alueellisessa laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Tällä viitataan ennen muuta ehdotetussa laissa tarkoitettujen lisätoimivaltuuksien yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtäävään ohjaukseen. Valtioneuvostolla ei sen sijaan olisi ilman siihen erikseen oikeuttavaa säännöstä toimivaltaa määräys- tai päätösvaltaa sisältävien ohjauskeinojen käyttämiseen eikä sitä voisi siten kohdistaa ohjaustaan hyvinvointialueiden ja kunnallisten viranomaisten toimivaltasuhteisiin tai ratkaisuvallan käyttöön. Ehdotuksen ei siten ole katsottava merkitsevän puuttumista alueelliseen itsehallintoon tavalla, joka muodostuisi perustuslain 121 §:n kannalta

ongelmalliseksi. Sääntely vastaisi myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8 artiklan 3 kohdan lähtökohtaa, jonka mukaan pakallisviranomaisiin kohdistettavan hallinnollisen valvonnan laajuus tulee olla sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

12.5.2 Tietynsisältöisen viestin julkaisemiseen velvoittaminen tai sen julkaisun kieltäminen

Ehdotetun 35 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia voisi poikkeusoloissa velvoittaa valtioneuvoston alaisen viranomaisen, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen tai kunnallisen viranomaisen omassa viestinnässään julkaisemaan tietynsisältöisen viestin tai kieltää tietynsisältöisen viestin julkaisemisen. Määräys mahdollistaisi viimesijaisesti viestinnän yksityiskohtaiseen sisältöön puuttumisen, jos olisi vaarana, että julkisen hallinnon viestinnän luotettavuutta ja oikeasisältöisyyttä ei muutoin voitaisi varmistaa.

Toimivaltuudella ei välittömästi puututtaisi perustuslain perusoikeussäännöksissä ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Ehdotuksella rajoitettaisiin kuitenkin soveltamistilanteissaan viranomaisten ja tältä osin myös hyvinvointialueiden ja kuntien mahdollisuutta itsenäiseen viestintään, joten sääntely muodostuu perustuslain 121 §:n kannalta merkitykselliseksi. Ehdotukselle on kutenkin katsottava olevan julkista hallintoa kohtaan tunnettavan luottamuksen varmistamiseen perustuvat erittäin painavat yhteiskunnalliset perustelut, joiden merkitys korostuu olennaisella tavalla poikkeusolojen hallinnassa. Viranomaisten viestinnän ei myöskään ole katsottava kuuluvan perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden piiriin siten, ettei siihen voitaisi missään tilanteessa puuttua valtionohjauksen keinoin. Valtioneuvoston kanslian johdolla toteutettavalla valtionhallinnon oikeasisältöisellä viestinnällä pyritään osaltaan luomaan edellytyksiä perusoikeuksien toteutumiselle ja siten myös perusoikeuksina turvatun sananvapauden käyttämiselle sekä julkisuusperiaatteen toteuttamiselle.

12.5.3 Suhde eduskunnan budjettivaltaan

Lakiin ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan valmiuslain 89 §:ää vastaava säännös lisätalousarvion välittömästä soveltamisesta. Säännöstä voitaisiin soveltaa jo ennen kuin eduskunta on päättänyt lisätalousarviosta, jos eduskunta antaa tähän suostumuksensa.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin yleisenä lähtökohtana on, että valtiontaloudesta päättää eduskunta. Säännös viittaa erityisesti perustuslain 83 §:ään, jonka 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan Suomen säädöskokoelmassa julkaistavan valtion talousarvion. Saman pykälän 5 momentin perusteella hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla, jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen. Eduskunnalle voidaan perustuslain 86 §:n nojalla antaa hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Perustuslaissa ei ole mainintaa talousarvion käsittelystä annettujen säännösten soveltamisesta lisätalousarvioon. Eduskunnan työjärjestyksen 59 §:n 6 momentin mukaan lisätalousarvioesityksen käsittelystä on kuitenkin soveltuvin osin voimassa, mitä talousarvioesityksen käsittelystä säädetään.

Perustuslakivaliokunta ei valmiuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa katsonut säännöksen olevan ristiriidassa perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten tai perustuslain 3 §:n 1 momentin valtiollisten tehtävien jakoa koskevan yleisen lähtökohdan kanssa, koska lisätalousarvioesityksen välittömään soveltamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Valiokunta katsoi kuitenkin, että eduskunnan työjärjestykseen on säännöksen vuoksi syytä tehdä tarvittavat muutokset. (PeVL 6/2009 vp). Tältä osin voidaan todeta, ettei eduskunnan työjärjestykseen ei ole tehty edellä tarkoitettuja muutoksia.

12.5.4 Viranomaisten määräysvalta

Voimassa olevaan lakiin verrattuna lakiehdotuksessa lähtökohtaisesti luovuttaisiin viranomaisille annettavista määräyksenantovaltuuksista. Ehdotuksen 27 §:ssä säädettäisiin kuitenkin asiallisesti voimassa olevaa lakia vastaavasti valtioneuvoston kanslialle viestinnän sisältöä koskevaa määräysvaltaa. Ehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston kanslialle ehdotetun määräysvallan edellytyksenä olisi valtioneuvoston päätös viestinnän keskittämisestä valtioneuvoston kanslialle. Viestintä voitaisiin ehdotuksen mukaan keskittää kanslialle vain siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Määräyksenantovalta rajoittuisi vain valtionhallinnon viranomaisiin.

Ehdotuksen mukaisessa määräysvallassa olisi kyse sekä asiallisesti että organisatorisesti rajatusta määräysvallasta, joka liittyy valtioneuvoston kanslian toimialaan. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen. Kyse olisi siten perustuslain 65 §:ssä tarkoitettua yleistoimivaltaa täydentävästä hallinnon sisäistä määräysvallasta. Vaikka määräyksellä voi asialliselta merkitykseltään olla myös hallinnon ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia, ei ehdotetun määräyksenantovallan katsota sisältävän sellaisia yleisiä oikeussääntöjä, joista tulisi säätää lailla tai asetuksella.

12.5.5 Eräiden julkisten hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille

Lakiehdotukseen sisältyy työvelvollisuusluvun lisäksi eräitä lisätoimivaltuuksia, joiden nojalla tietyillä toimialoilla toimivat elinkeinonharjoittajat voitaisiin velvoittaa hoitamaan laissa määriteltyjä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä julkisia hallintotehtäviä. Kyseiset toimivaltuudet koskevat sähkön ja maakaasun säännöstelyä ja sen valvontaa sekä postipalveluiden tuottamista. Toimivaltuuksiin kuuluvat sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan velvoite ohjata energiantuotantoa tai -toimitusta tai terminaalipalvelua työ- ja elinkeinoministeriön asettamien ehtojen mukaisesti (123 §), verkonhaltijan velvoite toimeenpanna sähkön toimituksen keskeytys tai kielto (127 §), verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan velvollisuus laskea loppukäyttäjälle sähkön kulutuskiintiö (128 §) sekä toimeenpanna kiintiön ylittämisen johdosta sähköntoimituksen keskeytys (129 §).Lakiehdotuksen 137 § sisältää lisäksi säännökset mahdollisuudesta velvoittaa postiyritys toimittamaan viranomaisen lähettämiä kirjeitä tai muita viestejä. Asiallisesti osin vastaavaa sääntelyä sisältyy myös voimassa olevaan valmiuslakiin (36 §, 37 §, 39 §, 42 §, 64 §).

Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tarkastelun kohteena oleva sääntelyasetelma, jossa energia- tai postitoiminnan alalla toimiva elinkeinonharjoittaja velvoitetaan hoitamaan tiettyjä julkisia hallintotehtäviä, merkitsee osaltaan puuttumista myös perustuslain 18 §:ssä suojattuun elinkeinovapauteen.

Perustuslakivaliokunta ei ottanut aikaisempaan valmiuslakiehdotukseen sisältyneeseen asiallisesti vastaavaan sääntelyyn asiaa koskevassa lausunnossaan kantaa perustuslain 124 §:n kannalta eikä kyseistä sääntelyä tarkasteltu tästä näkökulmasta myöskään lain esitöissä (PeVL 6/2009 vp, HE 3/2008 vp). Asianomaisessa sääntelyssä on valtaosin kyse energian säännöstelytoimivaltuuksien toimeenpanon kannalta välttämättömistä sekä luonteeltaan kaavamaisista ja teknisluonteisista tehtävistä, joihin ei sisältyisi itsenäistä harkintavaltaa. Kyse on lisäksi tehtävistä, joiden hoitamiseen viranomaisilla ei ole tarvittavaa erityisosaamista ja toiminnallisia edellytyksiä. Osalle lakiehdotuksessa tarkoitetuista toimijoista, joille velvoite voitaisiin asettaa, on

perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyillä laeilla säädetty vastaavantyyppisiä julkisia hallintotehtäviä jo normaalioloissa (PeVL 4/2000 vp, PeVL 62/2002 vp, vrt. myös PeVL 102/2022 vp). Ehdotetussa sääntelyssä tarkoitetut toimijat ovat jo nykysääntelyn perusteella varsin vahvan viranomaisohjauksen ja -valvonnan piirissä.

Säännöstelyn täytäntöönpanon osalta verkonhaltijat toimeenpanisivat valtioneuvoston asetuksella säädettävän sähköntoimituksen keskeytyksen sekä määrittäisivät energiahyödykkeen kulutuskiintiön ja valtioneuvoston asetuksella säädettävin laskennallisin perustein. Kyse olisi siten soveltamisasetukseen tarkoin sidotusta ja luonteeltaan tosiasiallisesta toimeenpanovallasta. Verkonhaltija ei tekisi hallintopäätöstä myöskään kulutuskiintiön määrittämisestä tai sen ylittämisestä, vaan kyse olisi valtioneuvoston asetuksella säädettävän kulutuskiintiön laskennallisesta täytäntöönpanosta. Harkintavaltaa sisältävien päätösten tekeminen samoin kuin loppukäyttäjän oikeusturvasta huolehtiminen kuuluisivat Energiaviraston vastuulle, joka myös valvoisi verkonhaltijalle asetetun velvoitteen täytäntöönpanoa. Lakiehdotuksen 128 ja 129 §:ssä tarkoitettuihin verkonhaltijan tehtäviin sisältyisi velvollisuus ilmoittaa loppukäyttäjälle sekä laskennallisesta kulutuskiintiöstä että sähköntoimituksen keskeyttämisen uhasta tilanteessa, jossa kulutuskiintiöstä on käytetty 90 prosenttia. Kulutuskiintiön ylittyessä järjestelmävastaavan tehtävänä olisi lisäksi toimeenpanna valtioneuvoston asetuksella säädetyn mukainen sähköntoimituksen keskeytys. Verkonhaltijan tehtäviin ei näiltäkään osin sisältyisi itsenäiseen harkintaan perustuvia valvonnallisia toimivaltuuksia tai päätöksentekovaltaa, vaan kyse olisi valtioneuvoston asetuksella säädettävin laskennallisin perustein määräytyvästä täytäntöönpanon luonteisesta tehtävästä.

Myöskään ehdotetussa 123 §:ssä tarkoitettu ohjaustehtävä ei merkitsisi järjestelmävastaaville annettavaa itsenäistä harkintavaltaa, vaan ohjaus olisi kiinteästi sidottu työ- ja elinkeinoministeriön asettamiin ehtoihin. Energiatuotannon tuotantomäärien ohjaus olisi annettava järjestelmävastaaville sen vuoksi, että tuotanto ja kulutus on tasapainotettava järjestelmässä sen teknisen toimivuuden turvaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön asettamat ohjauksen ehdot voisivat koskea esimerkiksi kapasiteettien käyttöönottojärjestystä eli ajojärjestystä siten, että päätöksessä asetettaisiin eri tuotantolaitostyyppeihin sovellettavat muuttuvat kustannukset tai niiden laskentaperusteet, jos tuotantolaitokset eivät anna itse markkinaehtoista hintasignaalia niiden ajojärjestyksen määrittämiseen. Järjestämävastaaville ei siten annettaisi sen laatuista päätösvaltaa, jonka osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena säännösperusteisesti varmistaa oikeusturvan toteutuminen (PeVL 4/2000 vp).

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset edellä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta virkavastuusta123 § 4 mom., 127 § 4 mom,, 128 § 7 mom., 129 § 6 mom.). Kun lisäksi otetaan huomioon järjestelyn tilapäisyys ja tehtävien hoitamisen taustalla oleva säännöstelyn toimivuuteen liittyvä oleva painava yhteiskunnallinen tarve, sääntelyn voidaan katsoatäyttävän perustuslain 124 §:n julkisten hallintotehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuudesta.

Postipalveluiden osalta lakiehdotuksessa mahdollistettaisiin liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä postilaissa tarkoitetun postiyrityksen velvoittaminen toimittamaan viranomaisen lähettämiä kirjeitä tai muita viestejä. Säännöksessä tarkoitettu velvoite sisältäisi myös postipalvelulain 21 §:n mukaisen tiedoksiantomenettelyn toteuttamiseen. Mahdollisuus säännösehdotuksessa tarkoitettujen tehtävien antamiseen sopimusperusteisesti postilaissa tarkoitetulle postiyritykselle sisältyy jo perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn postilakiin (PeVL 56/2010 vp). Lakiehdotukseen sisältyisi nimenomainen säännös siitä, että velvoite voidaan antaa vain sellaiselle postiyritykselle, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jolloin sillä on tarkoitus turvata ennen muuta perustuslain 127 §:ssä säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen kannalta tärkeiden kutsuntakirjeiden toimittaminen. Sääntelylle on siten osoitettava painavat yhteiskunnallisen tarpeen vaa-

timat perustelut. Ottaen lisäksi huomioon, ettei viranomaisella ole postitoiminnan yhtiöittämiskehityksen myötä edellytyksiä säännöksessä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi, ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän tilapäisluonteisena järjestelynä myös perustuslain 124 §:n mukaisen vaatimuksen järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Oikeusturvan kannalta on puolestaan merkityksellistä, että postiyrityksen palveluksessa henkilöön sovellettaisiin ehdotuksen mukaisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan edellä tarkoitettua tehtävää (137 § 3 mom.).

12.5.6 Julkisuusperiaate

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset mahdollisuudesta järjestää kunnan valtuuston kokous tai hyvinvointialueiden aluevaltuuston kokous tietyissä tapauksissa suljettuna (36 ja 37 §). Sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Edellä mainitun momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatetta toteutetaan aluehallinnossa asiakirjojen julkisuuden ja tiedottamisen lisäksi kokousten julkisuudella. Vaikka erityisesti poikkeusoloissa viranomaisten päätöksenteon läpinäkyvyyden tarve voi korostua, voi samalla välttämättömän päätöksenteon järjestämiseen vaikuttavat seikat aiheuttaa painetta rajoittaa julkisuuden toteuttamista julkisuuden käytännön järjestämiseen liittyvistä syistä. Sääntelyssä olisi kuitenkin kyse vain hyvin rajatuista tilanteista, jolloin julkisuuden rajoitukset rajautuisivat vain välttämättömään. Ensinnäkin sääntely koskisi vain välittömästi koolle kutsuttua kokousta, jonka järjestäminen on mahdollista vain poikkeusoloissa. Toiseksi kokous voitaisiin pitää suljettuna vain painavista syistä. Julkisen kokouksen järjestämistä voidaan siten poikkeusoloissakin pitää lähtökohtana. Suljetun kokouksen järjestäminen ei lisäksi vapauttaisi kuntaa tai hyvinvointialuetta muusta julkisuuden toteuttamista koskevasta sääntelystä, kuten kokouksen päätösasiakirjojen julkisuudesta.

12.5.7 Tiedonsaantioikeudet sekä henkilötietojen suoja

Ehdotettu laki sisältäisi joitakin salassa pidettävää tietoa koskevia viranomaisten tiedonsaantioikeuksia, mutta pääsääntöisesti viranomaisten tiedonsaantioikeudet toteutuisivat valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissakin niille jo muussa lainsäädännössä säädettyjen tiedonsaantioikeuksien pohjalta. Lakiin ehdotetut tiedonsaantioikeudet olisivat nimenomaisesti poikkeusolojen hallitsemiseksi tarvittavia tiedonsaantioikeuksia. Salassa pidettävää tietoa koskevia tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia ehdotetaan työvelvollisuuden kokonaisuuden järjestämisestä vastaavien viranomaisten (56 §) lisäksi lain säännösten noudattamisen valvonnasta vastaaville viranomaisille (147 §) ja Valtiokonttorille (164 §).

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevilta säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Säädettäessä oikeus saada tai oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja on luovutettavat tiedot joko pyrittävä luettelemaan laissa tyhjentävästi tai vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus tulee sitoa jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena laissa väljästi muotoiltuja tiedonsaantioikeuksia erityisesti ainakaan silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (PeVL 8/2021 vp, s. 7, PeVL 17/2016, s. 5–6, PeVL 12/2014 vp, s. 3, PeVL 62/2010 vp, s. 3–4).

Työvelvollisuusrekisteriin voitaisiin ehdotetun 55.2 §:n mukaan tallentaa muiden tietojen lisäksi myös arkaluonteisia tietoja, kuten esimerkiksi terveydentilaa tai vammaisuutta koskevia tietoja. Rekisteriin tallennettavat tiedot olisivat salassa pidettäviä. Työvelvollisuusrekisteriä koskevia tiedonsaanti- ja luovutussäännöksiä on voimassa olevaan lakiin nähden pyritty tämän vuoksi täsmentämään siten, että tietyn viranomaisen oikeudet sidottaisiin nimenomaisesti tietyn tarkoituksen kannalta välttämättömiin tarkoitukseen, kuten viranomaisten valmiuslaissa säädettyjen tehtävien toteuttamisen kannalta välttämättömiin tietoihin, työvelvollisuuden tarkoituksenmukaista toteuttamista kannalta välttämättömiin tietoihin tai työvelvollisuuden suunnittelua ja järjestämistä varten välttämättömiin tietoihin. Voimassa olevassa laissa tiedot on sidottu niiden tarpeellisuuteen. Samalla viranomaisten tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tietosisällöt on säännöksessä pyritty voimassa olevan lain mukaan luettelemaan esimerkiksi viittaamalla niihin tietoihin, joita työvelvollisuusrekisteriin ylipäätään ehdotetun 55.2 §:n mukaan tallennetaan tai tietojen merkityksellisyyteen tiettyjen tavoitteiden kannalta. Sääntelyn voidaan siten katsoa vastaavan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä käsiteltyjä edellytyksiä huomioon ottaen erityisesti myös sen, että rekisteri voi sisältää arkaluonteisia tietoja.

Laissa ehdotetaan säänneltävän lähes voimassa olevaa lakia vastaavasti työvelvollisuusrekisteristä (55 §) ja siihen liittyvistä tiedonsaanti- ja tiedonluovutussäännöksistä (56 §) edellä mainitun välttämättömyyskriteeriin liittyvän tarkistusten ja joidenkin käsitteellisten tarkistusten ohella. Työvelvollisuusrekisteri voitaisiin perustaa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä myös kaikissa poikkeusoloissa. Rekisterin ja siihen liitettyjen tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksien suhdetta perustuslakiin ja yleiseen tietosuoja-asetukseen on käsitelty vuonna 2024 tehdyn muutosesityksen yhteydessä tarkemmin (HE 120/2024 vp, s. 40–42). Kyseistä hallituksen esitystä käsiteltiin tällöin myös perustuslakivaliokunnassa.

Ehdotetussa 147 §:ssä säädettäisiin voimassa olevaan lakiin nähden uutena valmiuslain säännösten soveltamista valvovien viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Valvovalla viranomaisella olisi oikeus saada valvonnan kohteelta salassapitosäännösten estämättä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiä tietoja. Valvovalla viranomaisella viitattaisiin kaikkiin niihin viranomaisiin, joille olisi säädetty valmiuslaissa erityinen valvontatehtävä. Tällaisia tehtäviä on ehdotettu poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille, työ- ja elinkeinoministeriölle, elinvoimakeskukselle, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle, valtakunnalliselle lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle, Huoltovarmuuskeskukselle, Energiavirastolle, Ruokavirastolle ja työsuojeluviranomaiselle. Koska lakiin sisältyy useita eri hallinnonalaa koskevia valvontatehtäviä, säännöksessä viitattaisiin yleisesti valmiuslain säännösten noudattamista valvovaan viranomaiseen.

Sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta on pyritty korostamaan muotoilemalla tiedonsaantioikeus nimenomaisesti valmiuslain säännösten noudattamista koskevan valvontatehtävän kannalta välttämättömiin tietoihin. Valvontatehtävästä on jokaisen valvontatehtävän osalta säädetty nimenomaisesti jokaisen toimivaltuuden yhteydessä. Työsuojeluviranomaisen valvontatehtävästä säädetään yleisemmin, koska tehtävä käsittää monen eri toimivaltuuden soveltamisen valvonnan. Työsuojeluviranomaisen valvontaan sovelletaan lisäksi, mitä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

Lakiin ehdotetaan otettavan säännökset myös Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksista (164 §). Valtiokonttorille ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat edellytys valmiuslaissa tarkoitettujen korvausten määrittämiseen ja maksamiseen. Säännöksen mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä lain lisätoimivaltuuksia täytäntöönpanevalta viranomaiselta kyseisessä luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä toimivaltuuden täytäntöönpanoa koskevia tietoja. Lisäksi Valtiokonttorilla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tietyiltä viranomaisilta kyseisessä luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä korvauksen hakijaa koskevia tietoja. Koska on etukäteen mahdotonta tietää, mitä toimivaltuuksia poikkeus-

oloissa on välttämätöntä soveltaa ja minkälaisia tietoja korvausten määrittämiseen ja maksamiseen kyseisessäkin tilanteessa tarvittaisiin, Valtiokonttorille ehdotetut tiedonsaantioikeudet sidottaisiin tietojen välttämättömyyteen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

12.5.8 Poikkeaminen asetuksella lain säännöksistä

Lakiehdotuksen III osaan sisältyy eräitä säännöksiä, joiden nojalla tiettyjen voimassa olevien lakien säännöksistä voitaisiin poikkeusoloissa poiketa valtioneuvoston asetuksella. Tällaisia säännöksiä olisivat esimerkiksi palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen (41 ja 42 §), irtisanomisoikeuden rajoittaminen (43 §, sekä eräistä sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisistä velvoitteista tai ammattihenkilön ammatissa toimimisen edellytyksistä poikkeaminen (98 §). Lisäksi rahoitusmarkkinoita koskevaan 16 lukuun sisältyisi säännöksiä esimerkiksi korkolaista ja luottolaitoslaista poikkeamisesta. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia poikkeuksia käsitellään erikseen jaksossa 12.4.10.

Tällaiset säännökset tarkoittaisivat poikkeamista normihierarkiasta, jonka mukaan lailla säädetty on ensisijaista asetuksella säädettyyn verrattuna. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että normihierarkiasta voidaan tietyillä edellytyksillä poiketa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella normihierarkian joustavuuden edellytyksiksi lainsäädäntövallan delegoinnin osalta voidaan määrittää laista poikkeamisen vähäisyys teknisluontoisissa kysymyksissä, joita on rajattu tai ohjattu siten, ettei valtuus poiketa lain säännöksistä ole täysin avoin tai liian väljästi muotoiltu (PeVL 21/2014 vp, s. 2; PeVL 51/2006 vp, s. 9). Laista poikkeamisen mahdollistavia valtuutuksia on tapauskohtaisesti ollut mahdollista säätää myös, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 41/2010 vp, s. 6, PeVL 17/2010 vp, s. 2 ja PeVL 14/2006 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunta ei ottanut valmiuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa erikseen kantaa silloiseen lakiehdotukseen sisältyneisiin laista poikkeamisen mahdollistaviin valtuuksiin (PeVL 6/2009 vp).

Ehdotetun lain mukaiset poikkeukset voivat muodostua poikkeusolotilanteen mukaan varsin laajoiksi. Lisäksi laki mahdollistaisi poikkeamisen asetuksella muun lain kuin ehdotetun valmiuslain säännöksistä, kun yleensä kyse on siitä, että asetuksella voitaisiin poiketa sen lain säännöksistä, jonka nojalla asetus on annettu. Arvioitaessa normihierarkiasta poikkeamista edellä viitattujen asetuksenantovaltuuksien kannalta on kuitenkin otettava huomioon poikkeamisen tilapäisyys ja välttämättömyys poikkeusolojen hallinnan kannalta. Poikkeamisen mahdollistavat toimivaltuudet voitaisiin lisäksi ottaa käyttöön ja niitä voitaisiin soveltaa vain siinä aineellisessa ja alueellisessa laajuudessa kuin on välttämätöntä. Lakiehdotuksessa on pyritty säännösperusteisesti rajoittamaan asetuksen antajan harkintavaltaa joko rajaamalla poikkeamisvalta vain yksittäisistä säännöksistä poikkeamisen tai ohjaamalla valtuussääntely kohdentumaan mahdollisimman tarkasti ja oikeasuhtaisesti toimivaltuuden tarkoitusta vastaavalla tavalla. Lakiin on lisäksi otettu poikkeamisvallan käyttöä rajaavia lisämääreitä. Siltä osin kuin poikkeamisvaltuuksissa saattaa olla kyse poikkeamisesta EU-oikeusperustaisesta sääntelystä, sääntelyn hyväksyttävyyttä suhteessa EU-oikeuteen tulee arvioida kussakin soveltamistilanteessa.

Lakiehdotuksen mahdollistamille poikkeamisvaltuuksille on osoitettavissa sääntelyn erityisluonteeseen sekä viime kädessä perusoikeuksien suojaamiseen kiinnittyvät painavat yhteiskunnalliset perusteet. Kun lisäksi otetaan huomioon valtuuksien nojalla annettavien säädösten luonne lakiehdotuksessa tarkoitettuina eduskunnan jälkitarkastusoikeuden piiriin kuuluvina soveltamisasetuksina, ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät muodostu perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisiksi.

12.5.9 Valmiuslain soveltaminen Ahvenanmaalla

Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä näissä laeissa erikseen säädetään.

Ahvenanmaan itsehallintolain 69 § 1 momentin perusteella itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ahvenanmaalla on laaja itsehallinto. Lainsäädäntövalta on jaettu eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien kesken perustuslaista ja itsehallintolaista ilmenevällä tavalla. Ahvenanmaan lainsäädäntöelin maakuntapäivät, säätävät alueen sisäisiä asioita koskevaa lainsäädäntöä ja käyttävät omaa budjettivaltaa. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta ilmenee itsehallintolain 18 §:stä ja valtakunnan lainsäädäntövalta (Ahvenanmaalla) lain 27 ja 29 §:stä.

Itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövalta koskee puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa sekä valmiutta poikkeusolojen varalta. Itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta väestönsuojelun osalta kuitenkin siten, että päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Itsehallintolain 27 §:n 29 ja 31 kohdan mukaan ihmisten ja kotieläinten tarttuviin tauteihin liittyvät asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lain 27 §:n 41 kohdan nojalla valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös muissa asioissa, jotka itsehallintolain perusteiden mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II). Mietinnössään PeVM 1/2021 vp viitannut edellä mainittuun lausuntoon ja säilyttänyt kantansa.

Valmiuslain soveltamiseen voi kuitenkin liittyä käytännöllisiä ongelmia Ahvenanmaalla. Valmiuslain nojalla annettavilla asetuksilla ei voida määrätä tehtäviä maakunnan viranomaisille, eikä maakunnan viranomaisrakenne kaikilta osin vastaa valtakunnan viranomaisia.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisemminkin huomiota siihen, että valmiuslaissa säädetään osin esimerkiksi poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että tulevissa lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin (PeVL 29/2022 vp, kappale 48). Valiokunta viittasi tältä osin niin vireillä olevaan valmiuslainsäädännön kokonaisuudistukseen kuin Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamiseenkin lausunnossaan PeVL 120/2024 vp, kappale 17.

Esityksessä ei ehdoteta itsehallintolain muuttamista. Tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla varautumisen ja poikkeusolojen osalta, on tarkoitus tarkemmin säätää sopimusasetuksella.

12.5.10 Muutoksenhaku ja oikeusturva

Ehdotuksen lähtökohtana on, että perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva taataan myös poikkeusoloissa. Muutoksenhakuoikeutta ei siten ehdoteta rajoitettavaksi. Lakiehdotuksessa tarkoitetuista hallintopäätöksistä olisi pääsääntöisesti oikeus hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.

Ehdotukseen sisältyy säännös, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto laskisi ja jakaisi valtioneuvoston asetuksella säädettyyn osto-oikeuteen perustuvat kulutushyödykkeiden ostokiintiöt ilman eri päätöstä (90 §). Lisäksi lakiehdotuksen 128 §:n mukaan verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava laskisi loppukäyttäjälle ilman eri päätöstä sähkön kulutuskiintiön tämän sähkönkäyttöpaikkaan poikkeusoloja edeltäneenä viimeisimpänä vastaavana kalenterikuukautena toimitetun sähkön määrän perusteella.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n ei ole kuitenkaan katsottu estävän säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on tapauskohtaisesti pitänyt mahdollisena, että päätöksen antaminen voidaan jättää riippumaan asianosaisen pyynnöstä muun muassa eräissä etuuksien lakiperusteisiin indeksitarkistuksiin liittyvissä tilanteissa (esim. PeVL 48/2006 vp, PeVl 46/2002 vp).

Lakiehdotuksen mukaisten poikkeusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon sääntelyn luonne perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna poikkeusolosääntelynä ja tarve toimivaltuuksien tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Lakiehdotuksen 90 §:ssä tarkoitettu ostokiintiö määritettäisiin valtioneuvoston asetuksella säädettävin perustein ja se voitaisiin määrittää yhtäläisesti kaikkia kuluttajia koskevaksi tai kuluttajaryhmittäin. Kaikille kuluttajille yhtäläisesti jaettavat ostokiintiöt jaettaisiin valtioneuvoston asetuksella säädettävin perustein eikä Lupa- ja valvontavirastolla olisi niiden osalta harkintavaltaa. Kiintiöperusteisiin osto-oikeuksiin ei edellä mainituista syistä voida katsoa liittyvän myöskään sellaista oikeusturvan tarvetta, että ne olisi välttämätöntä saattaa muutoksenhakuoikeuden piiriin. Kunnat myöntäisivät hakemuksesta tietylle kuluttajaryhmälle osoitetut ostokiintiöt siltä osin, kun niitä ei ole mahdollista jakaa väestötietojärjestelmän tietojen perusteella. Kunnan päätöksestä olisi tavanomainen muutoksenhakuoikeus. Sääntelyn ei katsota tältä osin muodostuvan ongelmalliseksi.

Myös lakiehdotuksen 128 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava olisivat kulutuskiintiötä laskiessaan sidottuja valtioneuvoston asetuksella säädettäviin perustein. Loppukäyttäjällä olisi oikeus vaatia verkonhaltijaa tai tasevastaavaa laskemaan kulutuskiintiön myös edellä mainitussa menettelyssä, eli saattamaan kiintiön laskenta Energiaviraston ratkaistavaksi, jos 128 §:n 2 momentissa säädetty laskentatapa johtaisi merkittävästi matalampaan kulutuskiintiöön tai jos laskelmassa on merkittävä virhe. Energiaviraston ratkaisusta olisi säännönmukainen muutoksenhakuoikeus. Sääntelyn ei siten katsota muodostuvan oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi.

12.5.11 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Vaikka perustuslain 23 § mahdollistaa poikkeusoloissa perusoikeuksista poikkeamisen, ei sääntely mahdollista poikkeamista perustuslain 8 §:ssä tarkoitetusta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kohdassa ja KP-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa kielletään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen kohdistuvat rajoitukset poikkeusoloissakin, vaikka edellä mainitut sopimukset muutoin mahdollistavat tiettyjä rajoituksia eräisiin ihmisoikeuksiin sopimuksien tarkoittamissa hätätiloissa.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa vaatimuksen siten myös valmiuslakiin liitetyn rangaistussääntelyn täsmällisyydelle. Rikosoikeudellisen laillisuus-

periaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. (esim. PeVL 12/2021 vp, s. 14)

Valmiuslakiin liittyvä rangaistussääntely koostuisi voimassa olevaa lakia vastaavasti sekä valmiuslain 166 §:ään ehdotetusta valmiuslakirikkomuksesta, että rikoslaissa säädetystä säännöstelyrikoksesta. Ehdotetussa 166 §:ssä säädettäisiin mahdollisimman yksiselitteisesti siitä, mihin tekoihin rangaistusuhka liitetään. Pykälässä siten yksilöitäisiin ne valmiuslain säännökset, joiden rikkominen tai laiminlyönti olisi rangaistavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavan myös rikoslakia. Voimassa olevan rikoslain 46 luvun 1 §:n mukaan rangaistusuhka kytkeytyy valmiuslaissa säädettyyn tai sen nojalla annettuun säännöstelymääräykseen. Kyseinen rangaistussääntely muodostuu siten ns. blankorangaistussäänteIyksi, koska sääntely ei yksiselitteisesti osoita mihin valmiuslain säännöksiin rangaistusuhka liittyy. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn torjuvasti, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. (esim. PeVL 63/2022 vp, s. 6, PeVL 12/2021 vp, kappale 58, PeVL 10/2016 vp, s. 8). Esityksessä ehdotetaan muun muassa rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä muutettavan rikoslain 46 luvun 1 §:ää siten, että siinä yksilöitäisiin ne valmiuslain säännökset tai ne valmiuslain nojalla annettavat säännökset, joihin rangaistusuhka kytkeytyy. Säännösten yhteydessä luonnehdittaisiin myös rangaistavaksi tarkoitetut teot. Ehdotuksella pyritään huomioimaan laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja toisaalta sääntelyn ennakoitavuudesta.

Valmiuslain erityispiirteistä johtuen rangaistavan käyttäytymisen tosiasiallinen ala määrittyisi useissa tapauksissa käyttöönotettavan lisätoimivaltuuden ja sitä koskevan välttämättömän soveltamisasetuksen yhteisestä sisällöstä. Perustuslakivaliokunta on korostanut tällaista sääntelykokonaisuutta käsitellessään huomiota velvoitteiden suhteesta rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteeseen ja siihen, muodostuuko sääntely monimutkaiseksi, tulkinnanvaraiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Sääntely kytkeytyy myös asetuksenantovaltuuden täsmällisyyteen (PeVL 12/2021 vp, s. 14). Ehdotuksessa on voimassa olevaa lakia paremmin pyritty täsmentämään valtuuksia ja toisaalta sisällyttämään asetuksenantovaltuuksiin asetuksenantajan harkintavaltaa rajoittavia reunaehtoja. Rangaistavan sääntelyn tosiasiallinen ala kytkeytyy kuitenkin viime kädessä kyseisessä kriisitilanteessa annettavaan sääntelykokonaisuuteen, jossa erityistä huomiota tulee kiinnittää annettavan sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä huomioida sääntelyn suhde valmiuslaissa tai rikoslaissa säädettyyn rangaistussääntelyyn.

12.6 Arvio säätämisjärjestyksestä

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotusten voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa siten, että ne voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Valmiuslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I OSA

YLEISET SÄÄNNÖKSET JA VARAUTUMINEN

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on luoda valmiudet hallita kansakuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja sekä niiden aikana suojata väestöä, turvata sen toimeentulo ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä toimintaa, oikeusjärjestystä ja perus- ja ihmisoikeuksia. Lain tarkoituksena on poikkeusolojen aikana myös tukea valmiutta torjua valtakunnan alueellista koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen kohdistuvia uhkia.

2 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään sen tarkoituksen turvaamiseksi välttämättömistä lisätoimivaltuuksista ja velvoitteista poikkeusolojen aikana sekä niiden vaatimasta päätöksenteosta (*poikkeusolojen hallinta*). Lisäksi laissa säädetään velvollisuudesta varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

3 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Puolustustilasta ja sen aikana sovellettavista valtakunnan puolustusta tukevista yleisistä turvallisuustoimenpiteistä sekä sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta säädetään puolustustilalaissa (1083/1991).

4 §

Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin

Tätä lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita sekä kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

2 luku

Varautumisvelvollisuus

5 §

Luvun säännösten suhde muihin varautumista koskeviin säännöksiin

Muussa laissa olevia säännöksiä häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin varautumisesta sovelletaan tässä laissa säädetyn lisäksi.

Yhteiskunnan kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseen liittyvistä velvoitteista säädetään yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (310/2025). Kyberturvallisuutta koskevien riskien hallintaan liittyvistä velvoitteista säädetään kyberturvallisuuslaissa (124/2025) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019). Huoltovarmuuden turvaamisesta säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992).

6 §

Yleinen varautumisvelvollisuus

Varautumisvelvollisen on tässä luvussa säädetyin toimenpitein varmistettava lakiin perustuvien tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa. Varautumisvelvollisen on varauduttava myös tässä laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön.

Tässä laissa tarkoitettuja varautumisvelvollisia ovat:

1) valtion viranomaiset;
2) tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat;
3) tasavallan presidentin kanslia;
4) eduskunnan virastot;
5) itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset;
6) valtion liikelaitokset;
7) hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät;
8) kunnat ja kuntayhtymät;
9) muut lailla julkista hallintotehtävää hoitamaan perustetut tai siihen lailla velvoitetut yhteisöt siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella julkista hallintotehtävää hoitavan varautumisvelvollisuudesta on voimassa mitä siitä erikseen säädetään.

Varautumisvelvollisen on varmistettava 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden asianmukainen toteutuminen myös hankkiessaan lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita yksityisiltä yhteisöiltä.

7 §

Riskien arviointi ja hallinta

Varautumisvelvollisen on pyrittävä tunnistamaan toimintansa häiriöttömyyttä vakavasti vaarantavat uhkat ja arvioimaan niiden aiheuttamat riskit lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamiselle sekä huolehdittava toiminnassaan asianmukaisista hallintatoimenpiteistä riskien toteutumisen ehkäisemiseksi ja niiden vaikutusten vähentämiseksi.

Varautumisvelvollisen on huolehdittava riskiarvionsa ajantasaisuudesta sekä seurattava tunnistamiensa riskien toteutumista ja mahdollisessa häiriötilanteessa ryhdyttävä viipymättä tilanteen hallintaan saattamiseksi ja sen vaikutusten rajoittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

8 §

Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu

Varautumisvelvollisen on laadittava ja ylläpidettävä ajantasaista valmiussuunnitelmaa lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista vakavasti vaarantavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi ja poikkeusoloihin varautumiseksi.

Varautumisvelvollisen on lisäksi ylläpidettävä toimintavalmiutta poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä tarvittaessa valmiusharjoituksilla ja muilla toimenpiteillä.

Valmiussuunnitelmaan on sisällytettävä vähintään kuvaus:

1) asianmukaisista toimintamalleista varautumisvelvollisen toimintaedellytysten ja sen lakiin perustuvien tehtävien mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen turvaamiseksi vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa;

2) varautumisvelvolliselle tässä laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta aiheutuvista velvoitteista;

3) häiriötilanteen hallinnan vaatimista sisäisistä vastuujärjestelyistä ja viestinnän menettelyistä sekä tarpeellisista yhteydenpito- ja yhteistyötahoista.

Varautumisvelvollisen on huolehdittava toiminnassaan varautumisen suunnittelun asianmukaisesta järjestämisestä ja valmiussuunnitelman toimeenpanon edellyttämästä henkilöstönsä perehdyttämisestä.

9 §

Varautumisen ohjaus, valvonta ja yhteensovittaminen

Kukin ministeriö ohjaa ja valvoo varautumista hallinnonalallaan. Kukin ministeriö lisäksi yhteensovittaa varautumista toimialallaan tarvittavilta osin yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä toimialansa yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa. Ministeriöiden on huolehdittava, että varautumisessa otetaan huomioon myös Ahvenanmaan maakunta.

Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa varautumista valtioneuvostossa.

10 §

Tilannekuvan ylläpitäminen

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisestä tilannekuvasta.

II OSA

POIKKEUSOLOISTA PÄÄTTÄMINEN JA HALLINNON ERITYISJÄRJESTELYT

3 luku

Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

11 §

Poikkeusolojen edellytykset

Poikkeusoloina voidaan tämän lain mukaan pitää:

1) Suomeen kohdistuvaa aseellista tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaa hyökkäystä ja sen välitöntä jälkitilaa;

2) Suomeen kohdistuvaa huomattavaa aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhkaa;

3) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vaarantavaa ihmisen toiminnasta tai luonnonilmiöstä johtuvaa erityisen vakavaa onnettomuutta tai muuta siihen vaikutuksiltaan ja luonteeltaan rinnastuvaa poikkeuksellista tapahtumaa, sen välitöntä uhkaa tai jälkitilaa;

4) hyvin laajalle levinnyttä ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaa tartuntatautia;
5) sellaista
a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
e) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
f) yhteiskunnan kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen
kohdistuvaa välitöntä uhkaa, toimintaa, tapahtumaa taikka näiden yhteisvaikutusta, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua tilannetta voidaan pitää poikkeusoloina kuitenkin vain, jos sen hallinta vaatii yhden tai useamman III osassa säädetyn lisätoimivaltuuden käyttöönottoa.

12 §

Poikkeusoloista päättäminen

Valtioneuvosto voi päätöksellään todeta maassa vallitsevan poikkeusolot, jos se yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa katsoo jonkun tämän lain 11 §:ssä säädetyn poikkeusolon edellytysten täyttyvän.

Poikkeusolojen toteamista koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi, minkä 11 §:n 1 momentin mukaisen poikkeusoloperusteen nojalla poikkeusolot vallitsevat sekä arvio lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyydestä.

13 §

Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton yleiset periaatteet

Lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista tässä laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi.

14 §

Käyttöönottoasetus

Tämän lain III osan lisätoimivaltuuksien ja velvoitteiden käyttöönotosta ja soveltamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (*käyttöönottoasetus*), joka voidaan antaa poikkeusoloja koskevan päätöksen ollessa voimassa. Käyttöönottoasetus voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Käyttöönottoasetuksessa on mainittava:
1) poikkeusoloperuste, jonka nojalla lisätoimivaltuudet otetaan käyttöön;
2) sovellettavaksi tarkoitettu pykälä tai jos sen kaikkia säännöksiä ei ole tarkoitettu sovelle tavaksi, miltä osin säännöksiä on tarkoitettu soveltaa;
3) käyttöönottoasetuksen alueellinen soveltamisala

15 §

Käyttöönottoasetuksen käsittely eduskunnassa

Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa.

Eduskunta päättää, saako asetus jäädä sellaisenaan voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan. Eduskunta voi myös päättää onko lisätoimivaltuuksien käyttöalaa rajattava säännöskohtaisesti tai alueellisesti sekä asetuksen säädettyä lyhemmästä voimassaoloajasta.

16 §

Käyttöönottoasetuksen soveltamisen aloittaminen

Käyttöönottoasetusta saadaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun eduskunta on tehnyt 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen ja sen sisältöisenä kuin eduskunta on sen hyväksynyt, jollei eduskunta ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Jos eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus on kumottava osittain tai kokonaan taikka sen käyttöalaa on rajattava, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä päätöksessä edellytettyihin toimenpiteisiin. Muutettua käyttöönottoasetusta ei tällöin ole tarpeen saattaa uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi.

17 §

Välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus

Jollei 15 ja 16 §:ssä säädettyä menettelyä ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, käyttöönottoasetuksessa voidaan säätää, että lain III osan säännöksiä voidaan soveltaa välittömästi.

Välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi ja sitä voidaan alkaa soveltaa välittömästi. Sen käsittelemisestä eduskunnassa on muutoin voimassa mitä 15 §:ssä ja 16 §:n 2 momentissa säädetään.

18 §

Soveltamisasetus ja sen jälkitarkastus

Käyttöönottoasetuksessa mainitun lisätoimivaltuuden soveltamisen kannalta välttämättömät valtioneuvoston asetukset (*soveltamisasetus*) on annettava viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus saa jäädä voimaan, tai kun 17 §:ssä tarkoitettu välitöntä soveltamista edellyttävä käyttöönottoasetus on annettu. Soveltamisasetuksia voidaan alkaa soveltaa välittömästi.

Soveltamisasetukset on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako soveltamisasetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan. Jollei soveltamisasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa.

19 §

Käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen muuttaminen

Käyttöönottoasetuksen muuttamiseen sovelletaan, mitä 15 ja 16 §:ssä säädetään.

Soveltamisasetuksen muuttamiseen sovelletaan, mitä 18 §:ssä säädetään.

20 §

Lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytysten lakkaaminen

Jos jonkin lain III osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönottoasetus on välittömästi kumottava tai sitä on vastaavasti muutettava.

Kumottaessa tai muutettaessa käyttöönottoasetusta on samalla kumottava ne lain III osan säännösten nojalla annetut soveltamisasetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet tai niitä on vastaavasti muutettava.

21 §

Poikkeusolojen päättyminen

Poikkeusolojen vallitsemista koskeva päätös on välittömästi kumottava siltä osin, kun 11 §:ssä säädetyt edellytykset eivät enää täyty. Päätös on kuitenkin kunkin poikkeusoloperusteen osalta kumottava viimeistään kahden viikon kuluttua siitä, kun kaikkien kyseisen poikkeusoloperusteen nojalla annettujen käyttöönottoasetusten soveltaminen on päättynyt.

Valtioneuvosto päättää poikkeusolojen päättymisestä 12 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

22 §

Soveltamisedellytysten seuranta

Valtioneuvoston on poikkeusoloissa jatkuvasti seurattava poikkeusolojen perusteiden ja lisätoimivaltuuksien käytön edellytyksiä sekä ryhdyttävä viipymättä tarvittaviin tässä luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

23 §

Vaikutusten arviointi ja seuranta

Valtioneuvoston on poikkeusolojen aikana ja välittömästi niiden jälkeen arvioitava ja seurattava tämän lain lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä ja velvoitteista väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi.

4 luku

Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

24 §

Poikkeusolojen hallinnan valtakunnallinen ohjaus

Valtioneuvosto ohjaa ja yhteensovittaa poikkeusolojen hallintaa valtakunnallisella tasolla.

Valtioneuvosto voi poikkeusoloissa ohjata alaisiaan viranomaisia sekä hyvinvointialueita ja kuntia siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä.

25 §

Tärkeysmäärittelyjen yhteensovittaminen

Valtioneuvosto voi poikkeusoloissa asetuksella antaa yhteensovittavia säännöksiä tämän lain III osassa tarkoitettujen toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysmäärittelystä.

26 §

Viestinnän tehostaminen poikkeusoloissa ja tiedotusten julkaisuvelvollisuus

Viranomaisen on poikkeusoloissa tämän lain mukaisia toimivaltuuksia käyttäessään tai muutoin tämän lain tarkoituksen kannalta tärkeää asiaa hoitaessaan tiedotettava toiminnastaan tehostetusti sekä erityisesti huolehdittava viestinnän oikea-aikaisuudesta ja saatavuudesta väestön tiedonsaannin turvaamiseksi.

Teleyrityksen sekä televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan velvollisuudesta välittää vaaratiedotteita säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 279 §:ssä. Yleisradio Oy:n velvollisuudesta välittää vaaratiedotteita säädetään Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 2 momentin 7 kohdassa. Teleyrityksen velvollisuudesta välittää kohdennettu viranomaistiedote säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 280 §:ssä. Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan velvollisuudesta julkaista viranomaisen tiedotuksia säädetään sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 7 §:ssä.

27 §

Valtionhallinnon viestinnän välitön johtaminen

Väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi valtionhallinnon viestinnän välitön johto voidaan poikkeusoloissa valtioneuvoston päätöksellä määrätä valtioneuvoston kanslialle siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Valtioneuvoston kanslia voi tällöin antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille.

28 §

Asian tai tehtävän osoittaminen tietylle viranomaiselle

Poikkeusoloissa valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä hallinnonalojen välillä erimielisyyden siitä, minkä valtionhallinnon viranomaisen käsiteltäväksi jokin poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeä asia tai tehtävä kuuluu.

Valtioneuvosto ja ministeriö hallinnonalallaan voivat poikkeusoloissa myös päättää, mikä valtionhallinnon viranomainen hoitaa tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi tärkeän asian tai tehtävän, jos se koskee useamman kuin yhden hallinnonalan tai sen alaisen viranomaisen toimialaa tai jos siitä ei ole erikseen säädetty.

5 luku

Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

29 §

Säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuus

Lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin.

30 §

Välttämättömyys ja tarkoitussidonnaisuus

Lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

31 §

Oikeasuhtaisuus

Lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään eikä niiden käyttämisellä saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä.

Elinkeinonharjoittajalle voidaan asettaa vain sellaisia velvoitteita, joita se pystyy kohtuudella noudattamaan.

32 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömällä toiminnalla* edellä 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua toimintaa;

2) *väestön toimeentulolla* väestön maksukyvyn, muun taloudellisen toimeentulon taikka jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiä edellytyksiä;

3) *elinkeinonharjoittajalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin vastiketta vastaan luovuttaa hyödykkeitä;

4) *yhteisöllä* yksityisoikeudellista tai julkisoikeudellista oikeushenkilöä;

5) *hyödykkeellä* aineellisia ja aineettomia hyödykkeitä, ei kuitenkaan palveluja;

6) *polttoaineella* nestemäisessä, kaasumaisessa tai kiinteässä olomuodossa olevaa polttoainetta;

7) *maksuvälineellä* maksupalvelulain (290/2010) 8 §:n 11 kohdassa tarkoitettua maksuvälinettä ja käteistä rahaa sen eri ilmenemismuodoissa;

8) *arvopaperilla* arvopaperimarkkinalaissa (746/2012) tarkoitettua arvopaperia ja arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (348/2017) tarkoitettua arvo-osuutta;

9) *ulkomaisella arvopaperilla* arvopaperia, joka on ulkomailla asuvan liikkeeseen laskema, ja tällaiseen arvopaperiin kohdistuvaa oikeutta;

10) *kryptovaralla* arvon tai oikeuden digitaalista edustajaa, joka pystytään siirtämään ja tallentamaan sähköisesti käyttäen hajautetun tilikirjan teknologiaa tai vastaavaa teknologiaa;

11) *rahoitusvälineellä* sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 14 §:ssä tarkoitettua rahoitusvälinettä;

12) *eläkelaitoksella* työntekijän eläkelain (395/2006), merimieseläkelain (1290/2006), yrittäjän eläkelain (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006), julkisten alojen eläkelain (81/2016), ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaista eläketurvaa hoitavaa eläkelaitosta, Ahvenanmaan maakunnan hallitusta sen huolehtiessa henkilöstönsä eläketurvan toimeenpanosta sekä lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain (947/2021) mukaista lisäeläkelaitosta;

13) *vakuutuslaitoksella* vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vakuutusyhtiötä, vakuutusyhtiölain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitettua jälleenvakuutusyhtiötä, vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua vakuutusyhdistystä, työttömyyskassalain (603/1984) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työttömyyskassaa, työllisyysrahastoa ja työttömyyskassojen tukikassaa.

III OSA

POIKKEUSOLOJEN LISÄTOIMIVALTUUDET

VIRANOMAISTEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN TURVAAMINEN, TYÖVOIMAN SAATAVUUS JA VÄESTÖN SUOJAAMINEN

6 luku

Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

33 §

Valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtäminen

Hallintotehtävien hoitamiseksi valtioneuvosto voi poikkeusoloissa päättää alaisensa viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen taikka niiden osan sekä henkilöstön siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Asianomainen virasto, laitos tai liikelaitos voi velvoittaa palveluksessaan olevan henkilön siirtymään työskentelemään kyseiselle paikkakunnalle, jos se on viraston, laitoksen tai liikelaitoksen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Sen estämättä, mitä valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään virkamiesten osalta tai työsopimuslaissa (55/2001) työsuhteessa olevan osalta, ministeriö voi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa hallinnonalansa palveluksessa olevan virkamiehen tai työntekijän siirtymään hoitamaan tilapäisesti toista virkaa tai tehtävää. Valtion palveluksessa olevan virkamiehen tai työntekijän siirtymisestä hallinnonalalta toiselle päättää kuitenkin valtiovarainministeriö kuultuaan asiasta asianomaista ministeriötä. Edellä 27 §:ssä tarkoitetun viestinnän välittömän johdon keskittämiseksi tarpeellisista henkilösiirroista päättää kuitenkin valtioneuvoston kanslia kuultuaan asianomaista ministeriötä.

34 §

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaaminen

Poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömän julkisen hallinnon tiedonhallinnan toimintojen turvaamiseksi, valtiovarainministeriö voi edellä 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään:

1) velvoittaa viranomaisen lukuun toimivan yksityisen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajan asettamaan etusijalle viranomaisen tietovarantojen ylläpitämiseksi ja tietojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamiseksi välttämättömien, sopimukseen perustuvien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaminen;

2) velvoittaa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016), valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) tai julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettujen yhteisten palvelujen tuottajan kanssa sopimussuhteessa olevan yksityisen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajan asettamaan etusijalle edellä mainittujen palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaminen.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mitä julkisen hallinnon tiedonhallintaa voidaan kussakin poikkeusoloissa pitää välttämättömänä.

35 §

Tietynsisältöisen viestin julkaisuun velvoittaminen tai julkaisun kieltäminen

Viranomaisviestinnän yhtenäisyyden takaamiseksi edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston kanslia voi velvoittaa valtioneuvoston alaisen viranomaisen, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen tai kunnallisen ja kuntayhtymän viranomaisen omassa viestinnässään julkaisemaan tietynsisältöisen viestin tai kieltää tietynsisältöisen viestin julkaisemisen.

36 §

Kunnan hallinto

Sen estämättä, mitä kuntalain (410/2015) 94 §:n 4 momentissa säädetään, valtuusto voidaan edellä 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi. Valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. Välittömästi koolle kutsuttu valtuuston kokous voidaan painavista syistä pitää kuntalain 101 §:n 1 momentin estämättä suljettuna.

Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä tai määrätyistä asioista.

Kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava 2 momentissa tarkoitetut päätökset tiedoksi valtuustolle.

Mitä tässä pykälässä säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää.

37 §

Hyvinvointialueen hallinto

Sen estämättä, mitä hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 99 §:n 4 momentissa säädetään, aluevaltuusto voidaan edellä 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi. Aluevaltuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. Välittömästi koolle kutsuttu aluevaltuuston kokous voidaan painavista syistä pitää hyvinvointialueesta annetun lain 106 §:n 1 momentin estämättä suljettuna.

Jos aluevaltuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, on aluehallituksella oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat hallinnon järjestämistä, hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota sekä muista aluevaltuuston päätettäväksi säädetyistä tai määrätyistä asioista.

Aluehallituksen on mahdollisimman pian saatettava 2 momentissa tarkoitetut päätökset tiedoksi aluevaltuustolle.

Mitä tässä pykälässä säädetään hyvinvointialueesta, sovelletaan myös hyvinvointiyhtymään.

38 §

Lisätalousarvion välitön soveltaminen

Edellä 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa eduskunnalle annettua hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta lisätalousarvioksi sovelletaan jo ennen kuin eduskunta on päättänyt lisätalousarviosta, jos eduskunta antaa tähän suostumuksensa.

39 §

Valtion menojen maksatuksen siirtäminen

Valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1—2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvosto voi siirtää sellaisten valtion menojen maksatusta, joiden maksatusajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole erääntyneet. Menon maksatusajankohtaa saadaan siirtää enintään kahdella viikolla kerrallaan.

7 luku

Työvoiman saatavuuden turvaaminen

40 §

Luvun säännösten soveltaminen

Mitä 41 ja 42 §:ssä säädetään poikkeamisesta työsopimuslain (55/2001), työaikalain (872/2019), vuosilomalain (162/2005), valtion virkamieslain (750/1994), kunnan ja hyvinvointialueenviranhaltijasta annetun lain (304/2003), yhteistoimintalain (1333/2021), yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013), työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain (449/2007), merityöaikalain (296/1976), merimiesten vuosilomalain (433/1984) sekä työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain (248/1982) säännöksistä, sovelletaan myös vastaaviin työsopimusten sekä työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin. Mitä tässä luvussa säädetään työntekijästä, sovelletaan myös virkasuhteessa olevaan.

Tämän luvun 41 ja 42 §:ssä tarkoitettuja palvelussuhteen ehtoja koskevia poikkeuksia voidaan soveltaa vain siltä osin, kun tehtävien hoitamista ei voida järjestää muilla keinoin eikä niillä saa vaarantaa työntekijän turvallisuutta ja terveyttä työssä. Edellä mainittuja pykäliä sovellettaessa on huolehdittava, ettei työntekijän työaika ylityö mukaan lukien ole kohtuuton ja että työntekijälle varataan riittävä lepoaika vuorojen välissä tai mahdollisuus palautumiseen työajan aikana.

41 §

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan välttämättä edellyttäessä 2 momentissa tarkoitettu työnantaja voi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säädettävissä rajoissa:

1) poiketa vuosilomalaissa tarkoitetun loman tai vapaan antamisajankohtaa ja ajankohdan ilmoittamista koskevista edellytyksistä;
2) siirtää jo ilmoitetun vuosilomalaissa tarkoitetun loman tai vapaan ajankohtaa;
3) keskeyttää jo aloitettu vuosilomalaissa tarkoitettu loma tai vapaa;
4) teettää työntekijällä työaikalain estämättä lisä- ja ylityötä ilman tämän suostumusta;
5) poiketa vuorokausilepoa ja viikkolepoa koskevista työaikalain säännöksistä;
6) poiketa työaikalain 8 §:n 2 ja 5 momentin yötyötä koskevista työaikalain säännöksistä;
7) poiketa työaikalain 18 §:n enimmäistyöaikaa koskevista työaikalain säännöksistä;
8) määrätä työaikalain estämättä työntekijä varallaoloon, edellyttäen, että työntekijälle maksetaan varallaolosta joko sopimuksen tai työehtosopimuksen mukainen varallaolokorvaus taikka sellaisen puuttuessa 50 prosenttia säännöllisen työajan palkasta;
9) teettää työntekijällä sunnuntaityötä ilman tämän suostumusta työaikalain estämättä.
10) siirtää työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin perustuvat muut ansaitut vapaat kuin vuosiloman, jollei vapaata ole sovittu korvattavaksi rahana;
11) määrätä työntekijä yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvelvoitteista poiketen tilapäisesti toiseen työtehtävään, johon hänellä on riittävä osaaminen ja edellyttäen, ettei hänen varsinainen palkkansa alene.
12) määrätä työntekijä yhteistoimintalain, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain sekä henkilöstön yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain neuvotteluvelvoitteista poiketen tilapäisesti toiseen työntekopaikkaan edellyttäen, että siirto ei aiheuta hänelle kohtuutonta haittaa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia voidaan soveltaa valtioneuvoston asetuksella säädettävässä laajuudessa:

1) ministeriöissä,
2) Puolustusvoimissa,
3) Rajavartiolaitoksessa,
4) poliisitoimessa,
5) Maahanmuuttovirastossa,

6) sosiaali- ja terveyspalveluissa
7) Kansaneläkelaitoksessa,
8) pelastustoimessa,
9) hätäkeskustoiminnassa,
10) julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa yhtiössä,
11) valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetussa palvelukeskuksessa,
12) Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksessa ja taajuushallinnossa,
13) llmatieteen laitoksessa,
14) Säteilyturvakeskuksessa sekä
15) yhtiössä, joka hoitaa lain nojalla luotsausta, ilmaliikennepalvelua, jäänmurtoa taikka Väyläviraston järjestämisvastuulla olevaa liikenteenohjaus- tai hallintapalvelua;
16) muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana;
17) muussa yhtiössä, jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

42 §

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen vesiliikenteessä

Poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien vesikuljetusten turvaamisen sitä välttämättä edellyttäessä työnantaja voi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säädettävissä rajoissa:
1) poiketa merityöaikalain 5 §:n työajan sijoittamista koskevista säännöksistä;
2) teettää työntekijällä merityöaikalain 3 luvun säännöksistä poiketen työtä pyhäpäivinä ja lauantaina;
3) poiketa merityöaikalain 9 §:n 2 momentin enimmäistyöaikaa koskevista säännöksistä;
4) poiketa merityöaikalain 9 a §:n vähimmäislepoaikaa koskevista säännöksistä.
5) poiketa merimiesten vuosilomalain 5 §:n vuosiloman antamista koskevista säännöksistä;
6) poiketa merimiesten vuosilomalain 6 §:n vuosiloman antamista eräissä tapauksissa koskevista säännöksistä;
7) poiketa merimiesten vuosilomalain 10 §:n 2 momentin vuosiloman ajasta ilmoittamista koskevista säännöksistä.
8) siirtää merimiesten vuosilomalain estämättä jo ilmoitetun loman ajankohtaa;
9) keskeyttää merimiesten vuosilomalain estämättä jo aloitettu loma.
10) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 5 §:n työajan järjestelyä ja sijoittamista koskevista säännöksistä;
11) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 8 §:n vuorokautisen ylityön enimmäismäärää koskevista säännöksistä;
12) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 9 §:n viikoittaisen ylityön enimmäismäärää koskevista säännöksistä;
13) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 9 a §:n työajan enimmäismäärää sisävesiliikenteessä koskevista säännöksistä;
14) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 11 §:n päivittäisiä lepoaikoja koskevista säännöksistä;
15) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 12 §:n vuorokautista lepoaikaa koskevista säännöksistä;
16) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 12 a §:n viikkolepoa koskevista säännöksistä;
17) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 12 c §:n päällikön vapaa-aikajaksoja koskevista säännöksistä;

18) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 13 §:n vuorokautisen ylityön korvaamista koskevista säännöksistä siltä osin, kuin korotettu palkka olisi vaihdettava purjehduskauden ulkopuolella annettavaan vapaa-aikaan;
19) korvata työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain säännösten estämättä viikoittainen ylityö korotetulla palkalla ilman työntekijän suostumusta;
20) poiketa työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 16 §:n ylityön korvauksena annettavaa vapaa-aikaa koskevista säännöksistä.
Edellä 1 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia voidaan soveltaa valtioneuvoston asetuksella säädettävässä laajuudessa:
1) jäänmurtopalveluissa;
2) muussa yhtiössä, jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

43 §

Irtisanomisajan pidentäminen

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa säätää työnantajan oikeudesta ennakolta pidentää työntekijän irtisanomisaikaa enintään kuudella kuukaudella, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan turvaamiseksi. Mikäli työnantaja pidentää työntekijän irtisanomisaikaa edellä tarkoitetun mukaisesti, pitenee työnantajan noudattama irtisanomisaika vastaavasti. Irtisanomisaikaa voidaan tässä momentissa tarkoitetulla tavalla ja valtioneuvoston asetuksella säädetyssä laajuudessa pidentää:
1) ministeriöissä,
2) Puolustusvoimissa,
3) Rajavartiolaitoksessa,
4) poliisitoimessa,
5) Maahanmuuttovirastossa,
6) sosiaali- ja terveyspalveluissa,
7) Kansaneläkelaitoksessa,
7) pelastustoimessa,
8) hätäkeskustoiminnassa,
9) julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa yhtiössä,
10) valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetussa palvelukeskuksessa,
11) Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksessa ja taajuushallinnossa,
12) llmatieteen laitoksessa,
13) Säteilyturvakeskuksessa;
14) yhtiössä, joka hoitaa lain nojalla luotsausta, ilmaliikennepalvelua, jäänmurtoa taikka Väyläviraston järjestämisvastuulla olevaa liikenteenohjaus- tai hallintapalvelua;
15) muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana;
16) muussa yhtiössä, jos se jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

8 luku

Työvelvollisuus

44 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus

Jos 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa 7 luvun mukaiset toimenpiteet eivät ole riittäviä välttämättömien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseksi, on jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain (201/1994) mukaan kotikunta Suomessa, joka toimii tai on toiminut viimeisen viiden vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, on saanut koulutusta tällä alalla ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, velvollinen tekemään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitetun työvoimaviranomaisen (*työvoimaviranomainen*) määräyksen mukaisesti tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Määräys tällaiseen työhön voidaan 11 §:n 1 momentin 3–5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa antaa enintään neljäksi viikoksi kerrallaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua työvelvollista ei voida kuitenkaan määrätä hoitamaan sellaisia tehtäviä, joita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/ 2021) mukaan voi hoitaa vain hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa oleva tai joiden hoitamiseksi on muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetty erityiseksi edellytykseksi virkasuhde.

Henkilöön, jonka työvoimaviranomainen määrää tekemään 1 momentissa tarkoitettua työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa, sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 1–3, 5, 7, 8, 9 ja 10 §:n rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan työmääräyksen alaan kuuluvia tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

45 §

Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus

Edellä 11 §:n 1 momentin 1-3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen suorittamaan pelastusviranomaisen määräyksen mukaisesti evakuointi-, sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus-, puhdistus- ja rakentamistehtäviä, väestönsuojien käyttöönottoon ja käyttöön liittyviä tehtäviä, avustavia hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä.

Valtioneuvosto päättää 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden perusteella määrättävien enimmäismäärästä. Määräys 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin voidaan 11 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voidaan uusia kerran.

Tässä pykälässä tarkoitetun määräyksen antamiseen ja velvollisuuden täyttämiseen sovelletaan 48–53 §:n säännöksiä. Mitä 48–52 §:ssä säädetään työvoimaviranomaisesta, sovelletaan tässä pykälässä tarkoitetun velvollisuuden osalta pelastusviranomaiseen. Väestönsuojelun varautumistehtävien rekisteristä säädetään erikseen.

46 §

Yleinen työvelvollisuus

Jos 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa 7 luvun mukaiset toimenpiteet tai 44 ja 45 §:ssä tarkoitettu erityistyövelvollisuus eivät ole riittäviä maanpuolustuksen, väestön suojaamisen tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan turvaamiseksi, on jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, velvollinen tekemään työvoimaviranomaisen määräyksen mukaisesti tässä momentissa tarkoitettujen tarkoitusten toteuttamiseksi välttämätöntä työtä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tehtävistä tai toimialoista, joiden turvaamiseksi työvelvollisuutta voidaan soveltaa.

47 §

Työvelvollisen määrääminen hoitamaan julkista hallintotehtävää

Jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä, edellä 46 §:ssä tarkoitettu työvelvollinen voidaan kyseisen pykälän tarkoituksessa määrätä hoitamaan vain sellaisia työnantajaa avustavia ja epäitsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, mitä julkisia hallintotehtäviä työvelvollinen voidaan määrätä hoitamaan. Tässä momentissa tarkoitettu työmääräys voidaan antaa enintään neljäksi viikoksi kerrallaan.

Työnantajan on nimettävä riittävä määrä palveluksessaan olevia vastuuhenkilöitä, joiden tehtävänä on ohjeistuksellaan huolehtia sen lukuun toimivien työvelvollisten tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta.

48 §

Työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus

Työvelvollisen tulee tietojen antamista ja työhön määräämistä varten kutsusta ilmoittautua asuin- tai oleskelupaikkansa työvoimaviranomaiselle.

Työvoimaviranomaisen kutsu voidaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona tai yleistiedoksiantona siten kuin hallintolain (434/2003) 10 luvussa säädetään.

49 §

Työmääräys

Työvoimaviranomainen antaa päätöksellään työvelvolliselle työmääräyksen, josta käyvät ilmi ainakin seuraavat tiedot:

1) työvelvollisen nimi;
2) työnantajan nimi;
3) työpaikan osoite;
4) tehtävä;
5) työmääräyksen alkamisajankohta;
6) työmääräyksen kesto.

Ahvenanmaan maakunnassa 1 momentissa tarkoitetun työmääräyksen antaa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus.

50 §

Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat

Työvoimaviranomainen saa antaa työvelvolliselle työmääräyksen vain sellaiseen työhön, jota tämä pystyy kohtuudella tekemään ottaen huomioon hänen ikänsä, terveydentilansa, mahdollinen vammaisuutensa, perhesuhteensa, koulutuksensa, aikaisempi työkokemuksensa, ammattitaitonsa sekä tehtäväksi määrättävän työn luonne. Jos työvelvolliselle ei voida antaa määräystä kokopäivätyöhön, hänet voidaan määrätä tekemään työtä osa-aikaisesti.

Jos työvelvollinen vetoaa 1 momentissa tarkoitettuihin syihin, jotka rajoittaisivat hänen määräämistään tiettyihin tehtäviin, hänen on esitettävä asiasta luotettava selvitys työvoimaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa.

Alle seitsemänvuotiaan taikka erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevasta lapsesta tai muusta henkilöstä hoitovastuussa olevalle saadaan antaa työmääräys työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä välttämättä vaatii, ottaen huomioon henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy.

51 §

Työmääräyksen antamisen rajoitukset

Työmääräystä ei saa antaa tasavallan presidentille, valtioneuvoston jäsenelle, kansanedustajalle, ylimmälle laillisuusvalvojalle, tuomarille tai syyttäjälle.

Työmääräystä ei saa antaa myöskään:

1) henkilölle, joka jätetään kutsumatta palvelukseen asevelvollisuuslain (1438/2007) 89 §:n mukaisesti;

2) henkilölle, joka on Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai poliisin palveluksessa;

3) edellä 44 tai 46 §:ssä tarkoitettuun tehtävään henkilölle, joka on etukäteen varattu väestönsuojelutehtäviin;

4) henkilölle, joka muutoin toimii valtioneuvoston asetuksella määritellyssä työssä tai tehtävässä, joka on välttämätöntä tämän lain tarkoituksen kannalta poikkeusoloissa.

5) henkilölle, joka on työn vaatimana aikana sidottu jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan lapsen tai muun henkilön hoitamiseen, eikä hoitoa voida muutoin järjestää.

Henkilön on työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava luotettava selvitys 2 momentissa tarkoitetusta työmääräyksen antamista koskevasta rajoitusperusteesta.

52 §

Työvelvollisuussuhde

Henkilö, jonka työvoimaviranomainen määrää 49 §:ssä säädetyllä tavalla tekemään 44–46 §:ssä tarkoitettua työtä vastiketta vastaan työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena, on työvelvollisuussuhteessa.

Työnantajan tulee huolehtia siitä, että työvelvollinen on selvillä tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja vastuista.

Työvelvollisuussuhde päättyy työvoimaviranomaisen päätöksessä asetetun määräajan päätyttyä tai jos työvoimaviranomainen työn valmistumisen tai muun syyn johdosta vapauttaa työvelvollisen työmääräyksessä tarkoitetusta työstä.

53 §

Työvelvollisuussuhteen ehdot

Työvelvollisuussuhteessa sovellettavat ehdot määräytyvät työnantajaa työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan sitovan työehtosopimuksen tai työnantajaa valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) tai kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) mukaan sitovan virkaehtosopimuksen mukaan. Jollei tällaista työehtosopimusta ole, työvelvolliselle on maksettava palkka, joka kohtuudella vastaa hänen suoritettavakseen määrättyjä tehtäviä.

Työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä on muutoin soveltuvin osin noudatettava vastaavasti, mitä työ- tai virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on säädetty tai sovittu.

Työvelvollisuussuhteen aikana henkilön työ- tai virkasuhde, jossa hän oli välittömästi ennen työvelvollisuuden alkamista, jatkuu keskeytymättä. Keskeytysaikaa pidetään työhön rinnastettavana aikana laskettaessa sellaisia työ- tai virkasuhteen perusteella määräytyviä muita kuin palkkaan ja vuosiloman ansaintaan kohdistuvia etuuksia, joiden saamisen perusteena on työssäoloehto.

Työvelvollisella on oikeus työvelvollisuuden päätyttyä palata ensisijaisesti aikaisempaan työhönsä, jossa hän oli ennen työvelvollisuuden alkamista. Jos tämä ei ole mahdollista, työvelvolliselle on tarjottava aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen tai palvelussuhteen mukaista työtä ja, jos tämäkään ei ole mahdollista, muuta sopimuksen mukaista työtä.

54 §

Työnantajan tietojenantovelvollisuus

Työnantajan on työvoimaviranomaisen pyynnöstä annettava sille työvelvollisuuden toimeenpanemiseksi välttämättömiä tietoja palveluksessaan olevasta työvelvollisuussuhteisesta työvoimasta ja sen käytöstä.

Työnantajan on ilmoitettava työvoimaviranomaiselle välittömästi, jos työmääräyksen mukainen työ loppuu.

55 §

Työvelvollisuusrekisteri

Työ- ja elinkeinoministeriö päättää työvelvollisuusrekisterin perustamisesta työvelvollisuuden täytäntöönpanoa ja työvoiman ohjausta varten. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus vastaa rekisterin perustamisesta.

Työvelvollisuusrekisteri sisältää tietoja työvelvollisista ja työnantajista. Rekisteriin tallennetaan työvelvollisen tunnistetiedot. Rekisteriin voidaan lisäksi tallentaa tietoja työvelvollisen ammatista, koulutuksesta ja työllisyydestä sekä huoltovelvollisuudesta, työkyvystä ja käytettävyydestä. Rekisteriin tallennetaan lisäksi tietoja työnantajien nimistä ja tuotanto- tai palvelutoimialoista sekä toimipaikkojen sijainnista. Työkykyyn liittyvät terveydentilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot saa tallentaa, jos tietojen käsittely on välttämätöntä niiden huomioon ottamiseksi 50 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Rekisteriin tallennettavat tiedot ovat salassa pidettäviä.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus sekä työvoimaviranomaiset ovat työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä. Työvoimaviranomaiset vastaavat luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus, rekisterinpitäjälle säädetyistä velvoitteista siltä osin kuin ne käsittelevät rekisterin tietoja tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Kehittämis- ja hallintokeskus vastaa 1 momentissa säädetyn lisäksi rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä rekisteriin liittyvien palvelujen teknisestä toteuttamisesta. Kukin työvoimaviranomainen vastaa rekisterinpitäjän tehtävistä käsittelyvastuullaan olevien tietojen osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvoitteista siltä osin, kun se päättää rekisterin perustamisesta. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus vastaa tietojen luovuttamisesta työvelvollisuusrekisteristä niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja työvelvollisista. Rekisteröity voi kuitenkin käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan.

Tiedot poistetaan työvelvollisuusrekisteristä kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun tämän lain II osan soveltaminen on päättynyt. Poistettavat tiedot arkistoidaan. Arkistotoimen tehtävistä ja arkistoon siirrettävistä asiakirjoista on voimassa, mitä arkistolaissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

56 §

Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttaminen työvelvollisuusrekisteristä

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada 55 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja rekisteröidyltä, väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä, jos tiedot ovat välttämättömiä niille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella ja työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta tietoja yritysten tai muiden yhteisöjen merkityksestä maanpuolustukselle tai muulle yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnalle, jos tiedot ovat välttämättömiä työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta.

Työvelvollisuusrekisteristä voidaan sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa 44 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Lupa-ja valvontavirastolle, siltä osin kuin tiedot ovat välttämättömiä 44 §:ssä tarkoitetun työvelvollisuuden suunnittelua ja järjestämistä varten.

9 luku

Sotilaallisen puolustusvalmiuden tukeminen

57 §

Ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa ajoneuvon, aluksen, miehittämättömän aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva ajoneuvo, alus tai ilma-alus Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan. Luovutusvelvoite voidaan kohdistaa myös siihen, joka käyttää tosiasiallista määräämisvaltaa aluksen liikennöintiin liittyvissä kysymyksissä.

58 §

Tavaroiden luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan hallintaansa sen määräämiä joukkojen majoittumisen, linnoittamisen, energiahuollon tai varustamisen kannalta välttämättömiä tavaroita sekä muita vastaavia puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä tavaroita.

59 §

Palvelujen suorittamisvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa yhteisön tai elinkeinonharjoittajan suorittamaan sille kuljetus-, muonitus-, majoitus-, korjaus-, huolto-, rakentamis- tai lääkintäpalveluita, tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyviä palveluita sekä muita vastaavia puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja.

60 §

Ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään

velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan sille käyttöoikeuden ohjelmistoon tai tietojärjestelmään.

61 §

Maa- ja vesialueen sekä huoneiston luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneistonomistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, muu maa- tai vesialue taikka huoneisto Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan. Vakituisessa asumiskäytössä olevan huoneiston hallinta on luovutettava vain erittäin painavien sotilaallisten syiden sitä edellyttäessä.

Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella on oikeus 1 momentissa mainituilla kiinteistöillä ja muilla maa- tai vesialueilla ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin teiden rakentamiseksi, muuttamiseksi tai katkaisemiseksi, varastotilojen, linnoituskohteiden, rautateiden ja muiden väylien ja muiden puolustuslaitteiden rakentamiseksi ja valmiuden ylläpitämiseksi.

62 §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset

Sotilaallisten syiden vuoksi tai sivullisten suojaamiseksi vaaroilta 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella kieltää tietyllä alueella oleskelu ja liikkuminen taikka rajoittaa niitä.

Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos valvoo 1 momentissa tarkoitetun rajoituksen noudattamista.

10 luku

Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

63 §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi

Valtioneuvoston asetuksella voidaan poikkeusoloissa tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Rajoitukset voivat koskea myös paikkakunnalle tai alueelle pääsyä tai sieltä poistumista.

Edellä tarkoitettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia valvoo poliisi.

64 §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, rajoittaa oikeutta oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa, siltä osin kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Rajoitukset voivat koskea myös tietylle paikkakunnalle tai sen osaan pääsyä tai sieltä poistumista. Tässä momentissa tarkoitetuilla rajoituksilla ei voida estää ketään kulkemasta vakituiselle asunnolleen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia valvoo poliisi.

65 §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi

Edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää tai rajoittaa oikeutta oleskella ja liikkua valtakunnanrajan läheisyydessä, rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä ja merialueella siltä osin kuin se on välttämätöntä rajaturvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia valvoo Rajavartiolaitos

66 §

Tieliikenteen rajoittaminen

Väylävirasto voi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa niiden hallinnan kannalta välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi rajoittaa muuta moottoriajoneuvoliikennettä tai kieltää sen kokonaan määräajaksi sen määräämillä teillä tai alueilla kuljetuksesta vastaavan viranomaisen pyynnöstä. Liikennöintirajoitus tai -kielto ei saa estää ketään kulkemasta vakituiselle asunnolleen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tieliikenteen rajoituksia valvoo poliisi.

67 §

Säilössäpitoajan pidentäminen

Edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa poliisilain (872/2011) 2 luvun 9 tai 10 §:n nojalla kiinni otetun, vähintään 18 vuotta täyttäneen henkilön säilössäpitoa voidaan jatkaa päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä, jos henkilön uhkausten tai aiemman käyttäytymisen taikka hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella on todennäköistä, että henkilö aiheuttaisi välitöntä vakavaa vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka syyllistyisi rikoslain 17 luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettuun rikokseen.

Säilössäpitoa voidaan jatkaa korkeintaan kolme vuorokautta, kuitenkin enintään siihen saakka kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi ja tilanteen hallintaan saattamiseksi.

68 §

Väestön siirtymisvelvollisuus

Edellä 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tietyn alueen väestön tai sen osan on siirryttävä muualle, jos se on väestön turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin, mitä alueita ja mitä osaa alueen väestöstä siirtyminen koskee.

Sisäministeriön pelastusviranomainen vastaa siirtymisen valtakunnallisesta yleisjohdosta. Pelastusviranomaiset vastaavat siirtymisen alueellisesta johtamisesta sekä toimeenpanosta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Pelastusviranomaisilla on väestön siirtymisen toteuttamiseksi oikeus, jos tilanteen hallitseminen ja siirtymisen toteuttaminen ei muutoin ole mahdollista, määrätä siirtymisen ajallisesta kohdentumisesta sekä siirrettävän väestön sijoituspaikasta.

69 §

Siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuus

Edellä 68 §:n 1 momentissa säädetyn valtioneuvoston asetuksen mukaisesti siirtyneen taikka 63 tai 65 §:n mukaisen oleskelukiellon piiriin kuuluvan henkilön tulee ilmoittaa siirtymisestään ja huollossaan olevan henkilön siirtymisestä sille kunnalle, johon on asettunut oleskelemaan. Ilmoituksen niistä henkilöistä, joiden siirtymisessä on otettava huomioon viranomaisen arvioon perustuvat henkilön tarvitsemat, määrätyllä alueella järjestettävät erityispalvelut, tekee henkilön palvelujen järjestämisestä siirtymishetkeen saakka vastuussa oleva taho.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen on sisällettävä henkilön nimi, henkilötunnus tai syntymäaika sekä muut valtioneuvoston asetuksella säädettävät henkilön yksilöimiseksi ja palvelutarpeiden arvioimiseksi välttämättömät tiedot. Kunnan tulee toimittaa sille ilmoitettujen henkilöiden yksilöintiä koskevat tiedot Digi- ja väestötietovirastolle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tietojen toimittamisesta Digi- ja väestötietovirastolle.

11 luku

Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

70 §

Kuljetusten suorittamisvelvollisuus

Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitetun kuljetuspalvelun tarjoajan suorittamaan poikkeusoloissa niiden hallinnan kannalta välttämättömiä kuljetuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, millaisia kuljetustarpeita voidaan pitää poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättöminä.

71 §

Ajoneuvon luovuttaminen poliisin käyttöön tai hallintaan

Poliisi voi 11 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa ajoneuvon omistajan tai haltijan luovuttamaan ajoneuvonsa

1) tilapäisesti poliisin käyttöön sen kiireellisten ja välttämättömien kuljetustarpeiden suorittamista varten, jos niitä ei pystytä asianmukaisesti turvaamaan edellä 70 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

2) poliisin hallintaan, jos se on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi eikä poliisin operatiivista toimintaa voida muutoin turvata.

72 §

Ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen luovuttaminen Rajavartiolaitoksen käyttöön tai hallintaan

Rajavartiolaitos voi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan ajoneuvonsa, aluksensa tai ilma-aluksensa:

1) Rajavartiolaitoksen käyttöön sen kiireellisten ja välttämättömien kuljetustarpeiden suorittamista varten, jos niitä ei pystytä asianmukaisesti turvaamaan edellä 70 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen;

2) Rajavartiolaitoksen hallintaan, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi eikä Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa voida muutoin turvata.

73 §

Ajoneuvon tai aluksen luovuttaminen pelastusviranomaisen käyttöön

Pelastusviranomainen voi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa ajoneuvon tai aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan ajoneuvonsa tai aluksensa pelastusviranomaisen käyttöön pelastustoiminnan ja väestön evakuoinnin edellyttämien kiireellisten ja välttämättömien kuljetustarpeiden suorittamista varten, jos niitä ei pystytä asianmukaisesti turvaamaan edellä 70 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

74 §

Väestönsuojeluun tarvittavien maa-alueiden ja huoneistojen luovutusvelvollisuus

Pelastusviranomainen voi väestönsuojeluorganisaation toimintaedellytysten varmistamiseksi tai väestön suojaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa kiinteistön, muun maa-alueen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan kiinteistö, muu maa-alue tai huoneisto pelastusviranomaisen hallintaan. Luovutusvelvollisuus ei koske vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa.

75 §

Väestönsuojeluun tarvittavien tilapäisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuus

Väestön suojaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvosto voi päätöksellään velvoittaa kunnan rakentamaan omistamalleen tai pelastusviranomaisen 74 §:n nojalla hallintaan ottamalle kiinteistölle tai maa-alueelle tilapäisiä väestönsuojia.

76 §

Pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus

Pelastusviranomainen voi 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan pelastusviranomaisen käyttöön pelastustoiminnan tai väestön siirtämisen toteuttamiseksi välttämätöntä pelastus-, sammutus-, raivaus- ja ensiapukalustoa.

77 §

Siirtyneen väestön majoittamiseen tarvittavien huoneistojen luovutusvelvollisuus

Hyvinvointialue voi 68 §:n mukaisesti siirtyneen väestön tilapäistä majoittamista varten 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan huoneistonsa hyvinvointialueen hallintaan. Luovutusvelvollisuus ei koske vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa.

78 §

Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus

Hyvinvointialue voi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa 68 §:n mukaisesti siirtyneen väestön huollon järjestämiseksi päätöksellään velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan siirtyneen väestön majoituksen, muonituksen ja muun huollon kannalta välttämätöntä irtainta omaisuutta hyvinvointialueen käyttöön.

79 §

Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien palvelujen suorittamisvelvollisuus

Hyvinvointialue voi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa 68 §:n mukaisesti siirtyneen väestön huollon järjestämiseksi päätöksellään velvoittaa yhteisön tai elinkeinonharjoittajan suorittamaan hyvinvointialueelle siirretyn väestön majoituksen, ruokahuollon ja muun huollon kannalta välttämättömiä palveluja.

80 §

Tavaroiden luovuttaminen Rajavartiolaitoksen hallintaan

Rajavartiolaitos voi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan sen määräämiä majoittumisen, energiahuollon tai varustamisen kannalta välttämättömiä tavaroita sekä muita vastaavia välttämättömiä tavaroita Rajavartiolaitoksen hallintaan.

81 §

Palvelujen suorittaminen Rajavartiolaitokselle

Rajavartiolaitos voi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa yhteisön tai elinkeinonharjoittajan suorittamaan Rajavartiolaitokselle kuljetus-, muonitus-, majoitus-, korjaus-, huolto-, rakentamis- tai lääkintäpalveluita, tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyviä palveluita sekä muita vastaavia rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja.

82 §

Huoneiston luovuttaminen Maahanmuuttoviraston hallintaan

Maahanmuuttovirasto voi vastaanottopalvelujen järjestämistä varten tarvittavien tilojen riittävyyden varmistamiseksi edellä 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan vähintään 30 henkilön yhteismajoittamiseen soveltuvan huoneiston Maahanmuuttoviraston hallintaan. Luovutusvelvollisuus ei koske vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa.

83 §

Maa-alueen tai huoneiston luovuttaminen poliisin hallintaan

Poliisi voi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa, kiinteistön, muun maa-alueen tai huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, muu maa-alue tai huoneisto poliisin hallintaan, jos se on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi eikä poliisin operatiivista toimintaa voida muutoin turvata. Luovutusvelvollisuus ei koske vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa.

Poliisilla on oikeus ryhtyä 1 momentin mukaisesti hallintaan otetuilla kiinteistöillä ja muilla maa-alueilla tarvittaviin toimenpiteisiin tilapäisten rakennusten tai rakennelmien rakentamiseksi.

84 §

Kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneiston luovuttaminen Rajavartiolaitoksen hallintaan

Rajavartiolaitos voi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneiston omistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, muu maa- tai vesialue taikka huoneisto Rajavartiolaitoksen hallintaan, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi eikä Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa voida muutoin turvata. Luovutusvelvollisuus ei koske vakituisessa asumiskäytössä olevaa huoneistoa.

VÄESTÖN TOIMEENTULO SEKÄ YHTEISKUNNALLE VÄLTTÄMÄTTÖMIEN HYÖDYKKEIDEN JA PALVELUIDEN SAATAVUUDEN TURVAAMINEN

12 luku

Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

85 §

Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella lakisääteisen eläkkeen, kuntoutusrahan, työttömyyspäivärahan sekä sairaus-, työtapaturma- ja ammattitauti-, potilas- tai liikennevakuutuksen perusteella suoritettavan etuuden sekä vastaavan muun etuuden:

1) maksamista lykätä enintään kolme kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan

2) määrää alentaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla taikka

3) jos 1 tai 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä, maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella äitiysavustuksen, tuen kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuen, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, lasten yksityisen hoidon tuen, asumistuen, työmarkkinatuen, opintorahan, asumislisän, sotilasavustuksen, sotilasvammakorvauksen, kuntoutusetuuden, taikka vastaavan muun etuuden sekä toimeentulotuen muilta kuin 86 §:ssä tarkoitetun etuuksien vähimmäismäärän osalta ja kiireellisessä tapauksessa:

1) maksamista lykätä enintään kolme kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan,

2) määrää alentaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla alennettuna taikka

3) jos 1 tai 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä, maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä voidaan soveltaa samaan etuudensaajaan yhteensä enintään kuuden kuukauden ajan.

86 §

Etuuksien vähimmäismäärä

Edellä 85 §:ssä tarkoitettujen etuuksien saajille maksetaan etuuden alentamisen tai etuuden maksamisen keskeytyksen tai lykkäämisen aikana toimeentulotukea siten, että henkilölle tai perheelle muiden tulojen kanssa yhteenlaskettuna tulee käyttöön vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä.

Edellä 85 §:n 1 momentissa mainittuja eläkkeitä maksetaan kuitenkin niiden alentamisesta, maksamisen keskeyttämisestä ja lykkäämisestä huolimatta aina niin paljon, että etuudensaajan

saamat eläkkeet ovat yhteensä vähintään kansaneläkelaissa (568/2007) tarkoitetun täysimääräisen kansaneläkkeen suuruiset.

Etuuksien maksatuksen järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

87 §

Väestön maksukyvyn ja toimeentulon turvaaminen poikkeusolojen erityistuella

Väestön välttämättömän maksukyvyn ja toimeentulon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myönnetään poikkeusolojen erityistukea jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Tuella on tarkoitus kattaa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömät elintarvikkeet, lääkkeet ja muut vastaavat välttämättömät hyödykkeet. Tuki voidaan suorittaa maksusitoumuksena tai muulla vastaavalla menettelyllä. Tuki ei vaikuta oikeuteen saada muita etuuksia. Tuen takaisinperinnästä säädetään 152 §:ssä.

Kansaneläkelaitos huolehtii 1 momentissa tarkoitetun tuen myöntämisestä, suorittamisesta ja muusta toimeenpanosta. Tuen hakemiseen ja myöntämiseen, tukiasian käsittelyyn sekä muutoksenhakuun sovelletaan 151 §:ssä säädettyä.

Jos tuen myöntäminen tai suorittaminen maksuliikenteen häiriötilanteessa ei ole mahdollista, hyvinvointialueet huolehtivat väestön välttämättömästä toimeentulosta muilla tavoin.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tuen määrästä ja maksatuksen järjestämisestä.

13 luku

Välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen

88 §

Välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen tietyille viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille

Edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa sen yleisesti markkinoille saattamaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi välttämätöntä hyödykettä tai palvelua vain ostolupaa vastaan. Ostolupa voidaan myöntää vain edellä mainittujen tarkoitusten kannalta välttämättömään toimintaan ja se voidaan myöntää vain viranomaiselle tai elinkeinonharjoittajalle. Tässä momentissa tarkoitetun elinkeinonharjoittajan on pidettävä sillä myynnissä tai varastossa olevaa ostoluvan alaista hyödykettä muun elinkeinonharjoittajan ja viranomaisten saatavilla.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mihin toimintaan ostolupa voidaan myöntää, ostoluvan alaisista hyödykkeistä ja palveluista sekä säännöstelyn käytännön toteuttamistavoista.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa säännöstelyn toimeenpanon yleisestä ohjauksesta sekä valvoo säännöstelyn noudattamista. Elinvoimakeskus myöntää toimialueellaan 1 momentissa tarkoitetut ostoluvat.

89 §

Välttämättömän hyödyketuotannon turvaaminen

Elinkeinonharjoittajan oikeutta käyttää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäviä materiaaleja tai hyödykkeitä muuhun kuin välttämättömään hyödyketuotantoon voidaan 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän hyödyketuotannon turvaamiseksi rajoittaa tai kieltää se kokonaan.

Asetuksella tarkemmin säädettävän rajoituksen tai kiellon alaan voi kuulua:
1) metalleja tai metalliseoksia;
2) kemikaaleja;
3) lääkeraaka-aineita;
4) elektroniikkakomponentteja;
5) maataloustuotteita;
6) elintarviketeollisuuden käyttämiä hyödykkeitä;
7) energiantuotannon raaka- tai polttoaineita tai
8) muita teollisuustuotannon välttämättömiä materiaaleja tai hyödykkeitä.

Elinvoimakeskus valvoo pykälässä tarkoitettujen rajoitusten ja kieltojen noudattamista. Ruokavirasto valvoo kuitenkin säännöstelyä alkutuotannon osalta sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden tuotannon osalta.

90 §

Kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen

Jos edellä 88 ja 89 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet ovat riittämättömiä väestön toimeentulon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiä elintarvike-, terveys-, hygienia- tai muita vastaavia välttämättömiä kulutushyödykkeitä vain tietyn määrän asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mitä kulutushyödykkeitä velvoite koskee ja myynnin määrällisistä rajoituksista.

Jos 1 momentin mukaiset toimenpiteet eivät ole riittäviä siinä säädettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi, elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja kulutushyödykkeitä kuluttajalle vain valtioneuvoston asetuksella säädettävän määrällisen ostokiintiön mukaisesti. Ostokiintiö voidaan määrittää yhtäläisesti kaikkia kuluttajia koskevaksi tai kuluttajaryhmittäin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin säännöstelyn käytännön toteuttamistavoista.

Säännöstelyn ohjauksesta ja toimeenpanosta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja Lupa- ja valvontavirasto. Lupa- ja valvontavirasto laskee ostokiintiön mukaiset osto-oikeudet ilman eri päätöstä ja toimittaa ne siten kuin tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään. Jos osto-oikeuksia ei ole mahdollista toimittaa sähköisesti tai postitse, kunnat toimittavat osto-oikeudet.

Lupa- ja valvontavirastolla on oikeus saada väestötietojärjestelmästä ostokiintiöiden laskemiseksi ja toimittamiseksi välttämättömät tiedot. Kunnat myöntävät hakemuksesta tietylle kuluttajaryhmälle osoitetut ostokiintiöt siltä osin, kun niitä ei ole mahdollista jakaa väestötietojärjestelmän tietojen perusteella.

Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista.

91 §

Kulutushyödykkeiden hintasääntely

Säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi 90 §:ssä tarkoitetun hyödykkeen hinta ei saa ylittää valtioneuvoston asetuksella säädettävää tukku- ja vähittäismarkkinoita koskevaa enimmäishintaa. Enimmäishinta on määritettävä siten, että se kattaa hyödykkeen keskimääräiset hankintakustannukset ja elinkeinonharjoittajan kohtuullisen tuoton.

Säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi 90 §:ssä tarkoitetun hyödykkeen vähittäismarkkinoita koskevaa hintaa ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää prosentuaalista määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä lasketaan siitä hinnasta, jonka elinkeinonharjoittaja on kyseisestä hyödykkeestä poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt kuluttajilta.

Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista.

92 §

Ulkomaankauppaan kohdistuvat toimenpiteet

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon, muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tai puolustusvalmiuden kannalta välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi voidaan 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säätää edellä tarkoitettuja hyödykkeitä ja palveluja:
1) määrällisen vienti- tai tuontirajoitusten tai
2) vienti- tai tuontikiellon alaiseksi.

93 §

Satamien tavarankuljetustoimintojen turvaaminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maanpuolustuksen tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tavaratoimitusten turvaamiseksi päätöksellään määrätä satamassa toimivan elinkeinonharjoittajan:
1) suorittamaan satamassa toimivalle toiselle elinkeinonharjoittajalle tavaratoimituksen kannalta välttämättömän päätöksessä yksilöidyn palvelun;
2) työkoneiden ja kaluston sijoittamisesta;
3) alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittavan henkilöstön työskentelemään tilapäisesti, enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on.

94 §

Puun, puutavaran ja turpeen luovutusvelvollisuus

Elinvoimakeskus voi maan energiahuollon, välttämättömän rakentamisen tai välttämättömyyshyödykkeiden tuotannon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa puun, puutavaran tai turpeen omistajan, kiinteistön omistajan tai haltijan taikka puun hakkuu- tai turpeen otto-oikeuden haltijan luovuttamaan tietyltä kiinteistöltä tai sijainnista puuta, puutavaraa tai turvetta elinvoimakeskuksen nimeämälle taholle. Luovutusvelvollisuus ei koske loppukäyttöön luovutettua puuta tai turvetta. Puun, puutavaran tai turpeen luovutuksensaaja saa käyttää saamaansa puuta, puutavaraa tai turvetta vain siihen tarkoitukseen, johon se on luovutettu.
Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, mihin tarkoituksiin 1 momentissa tarkoitettu luovutusvelvollisuus voidaan asettaa.
Elinvoimakeskus valvoo 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Suomen metsäkeskuksen on annettava elinvoimakeskukselle 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemiseksi ja toimeenpanemiseksi sekä sen nojalla asetettujen velvoitteiden valvomiseksi tarvittavaa virka-apua.

14 luku

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

95 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan kohdistuvat toimenpiteet

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan:
1) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella;

2) sijoittamaan hoidon tai huolenpidon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä tai muulla tavoin antamaan hoitoa tai huolenpitoa sellaisille henkilöille, joille järjestäjä tai tuottaja ei ole lainsäädännön tai sopimuksen nojalla velvollinen sitä antamaan;
3) luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä hyvinvointialueen tai valtion viranomaisen käyttöön.
4) jos 1–3 kohdissa luetellut toimenpiteet eivät ole riittäviä tai tarkoituksenmukaisia, muutoin vastaavalla tavalla laajentamaan tai muuttamaan toimintansa sisältöä tai toimintaansa.

96 §

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamiseksi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjä voi:
1) keskeyttää tilapäisesti terveydenhuoltolain (1326/2010) tietyn tai tiettyjen 2 tai 3 luvussa tarkoitetun kiireettömän terveydenhuollon palvelun tai sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä taikka sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d tai 27 e §:ssä tarkoitetun kiireettömän sosiaalihuollon palvelun antamisen taikka asettaa tietyn palvelun tai tiettyjen palveluiden antamisen etusijalle toisiin palveluihin nähden;
2) luopua laissa säädettyjen terveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn tai sosiaalihuollon lainsäädännössä säädettyjen enimmäisaikojen noudattamisesta;
Edellä 1 momentin mukaisia poikkeuksia voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos poikkeaminen ei vaaranna potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

97 §

Terveydensuojelua koskevat poikkeukset

Jos elinympäristön vakavien terveyshaittojen torjumisen vuoksi on välttämätöntä eikä toimenpiteellä vaaranneta muutoin väestön terveyttä, voidaan 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua muista kuin talousveteen liittyvistä terveydensuojelulain (763/1994) mukaisista ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvistä ilmoitusten käsittelystä sekä ilmoitusvelvollisiin toimintoihin kohdistuvasta säännöllisestä valvonnasta tai muista kuin talousveteen liittyvistä terveyshaittaepäilyjen selvittämisestä.

98 §

Poikkeaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeuksia:
1) terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) sekä näiden lakien nojalla annetuissa asetuksissa säädetyistä laillistetun ammattihenkilön ammatissa ja tehtävissä toimimisen edellytyksistä;
2) muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädettyihin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävissä toimimista tai kelpoisuutta koskeviin erityisiin edellytyksiin.
Edellä 1 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia voidaan säätää vain siltä osin kuin se on välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittavan henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi eikä poikkeaminen vaaranna asiakas- ja potilasturvallisuutta.
Valtioneuvoston asetuksella ei kuitenkaan voida säätää poikkeuksia lääkärille tai hammaslääkärille säädettyyn oikeuteen suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n

tarkoitettuja tehtäviä tai edellytyksiin suorittaa tehtäviä, jotka lain mukaan edellyttävät virkasuhdetta.

99 §

Lääke- ja verihuollon sekä terveydenhuollon tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen

Väestön terveydenhuollon tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa lääketehtaan, lääketukkukaupan, lääkkeen myyntiluvan haltijan, apteekkarin, Helsingin yliopiston apteekin, Itä-Suomen yliopiston apteekin, sairaala-apteekkia tai lääkekeskusta ylläpitävän sosiaali- tai terveydenhuollon järjestäjän tai tuottajan, lääkkeen määrääjän, veripalvelulaitoksen sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka valmistaa tai toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai niihin liittyviä palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla:

1) rajoittamaan, kohdentamaan tai muuttamaan lääkkeiden, verituotteiden ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden maahantuontia, jakelua, varastointia, myyntiä tai kulutukseen luovuttamista;

2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella.

3) jos 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet ovat riittämättömiä, muulla tavoin muuttamaan toimintaansa.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi lisäksi velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun toimijan, joka valmistaa lääkkeitä, verituotteita tai terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita, laajentamaan tuotantoaan tai valmistamaan sellaisia tuotteita, joita ei ole saatavissa muilla tavoin.

100 §

Lääkkeiden velvoitevarastojen laajamittainen käyttöönotto

Väestön terveydenhuollon kannalta välttämättömien lääkkeiden riittävyyden turvaamiseksi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään määrätä velvoitevarastoitujen lääkeaineiden, lääkevalmisteiden, lääkkeiden annostelussa käytettävien tarvikkeiden, lääkkeiden valmistuksessa käytettävien apu- ja lisäaineiden sekä pakkausmateriaalien laajamittaisesta käyttöönotosta ja käyttöönottoa koskevista määristä.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään määrätä lisäksi 1 momentissa tarkoitettujen vapautettujen velvoitevarastojen käyttökohteista sekä niiden osoittamisesta tietyille toimijoille, jos se on välttämätöntä väestön terveydenhuollon tai väestön lääkkeiden saatavuuden turvaamiseksi, eikä turvaamista voida toteuttaa muulla tavoin.

101 §

Opetustoiminnan ja kasvatuksen järjestämistä koskevat muutokset

Jos väestön siirtämisen, oleskelu- ja liikkumisrajoitusten tai ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran vuoksi on välttämätöntä, voidaan 11 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säätää:

1) opiskelu ja opetus toteutettavaksi etäopiskeluna ja etäopetuksena lukuun ottamatta perusopetuslaissa (628/1998) säädettyä esiopetusta ja varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaista toimintaa;

2) poikkeuksia varhaiskasvatuslaissa, perusopetuslaissa, lukiolaissa (714/2018), Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) ja yliopistolaissa (558/2009)

tarkoitetulle toiminnan järjestäjälle säädetyn tai määrätyn opetus-,tutkimus- tai aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisvelvollisuuteen sekä velvollisuuteen järjestää ateria-,kuljetus- ja majoitusetuuksia.

Edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi päätöksellään määrätä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan 1 momentin 2 kohdassa mainituissa laissa säädetyn opetus-, tutkimus- sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi, eikä opiskelua, opetusta tai kasvatusta voida toteuttaa etämuotoisena. Toiminta voidaan keskeyttää myös, jos se on välttämätöntä väestön suojaamiseksi.

15 luku

Asumisen järjestäminen

102 §

Majoituspalvelujen hintasääntely

Tämän lain 68 §:n nojalla siirretyn tai muutoin poikkeusolojen takia ilman asuntoa jääneen väestön asumisen helpottamiseksi majoitus- ja ravitsemistoiminnassa annetussa laissa (308/2006) tarkoitettu majoitustoiminnan harjoittaja ei saa 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa korottaa majoituspalvelun hintaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä lasketaan siitä hinnasta, minkä majoitustoiminnan harjoittaja on kyseisestä palvelusta poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt.

Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista.

103 §

Asuntokannan säännöstelyviranomainen

Kunta, jonka alueella asuntokannan käyttöä säännöstellään 104 tai 105 §:n mukaisesti, antaa mainituissa säännöksissä tarkoitetut toimenpiteet jonkin toimielimensä tehtäväksi tai asettaa erityisen toimielimen huolehtimaan niistä (*asuntokannan säännöstelyviranomainen*).

104 §

Huoneiston omistajan ilmoittamisvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen

Huoneiston omistaja on tämän lain 68 §:n nojalla siirretyn tai muutoin poikkeusolojen takia ilman asuntoa jääneen väestön asumisen järjestämiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvollinen ilmoittamaan vuokrattavaksi tarjoamansa huoneistot asuntokannan säännöstelyviranomaiselle. Asuntokannan säännöstelyviranomainen voi osoittaa huoneistoon yhden tai useamman vuokralaisen.

Jos 1 momentin mukaiset huoneistot eivät riitä 1 momentissa tarkoitetun asumisen järjestämiseksi, huoneiston omistaja voidaan valtioneuvoston asetuksella velvoittaa ilmoittamaan myös muut kuin 1 momentissa tarkoitetut omistamansa vapaana tai vapautumassa olevat huoneistot asuntokannan säännöstelyviranomaiselle. Asuntokannan säännöstelyviranomainen voi osoittaa huoneistoon yhden tai useamman vuokralaisen.

Asuntokannan säännöstelyviranomainen laatii vuokralaisen osoittaessaan osapuolten välisen vuokrasopimuksen ja asettaa määräajan sopimuksen tekemiselle. Jos osapuolet eivät määräajassa pääse sopimukseen vuokrasuhteen ehdoista ja vuokrasuhteen syntymisestä, asuntokannan säännöstelyviranomainen voi päätöksellään määrätä niistä. Vuokra on määrättävä alueella vallitsevan kohtuullisen käyvän vuokran mukaiseksi.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettu ilmoittamisvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen eivät koske vakituiseen asumiseen käytettävän huoneiston yhteydessä olevaa yksittäistä huonetta.

105 §

Ylimääräisen huoneen omistajan ilmoittamisvelvollisuus ja vuokralaisen osoittaminen

Jos edellä 104 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetut huoneistot eivät riitä tämän lain 68 §:n nojalla siirretyn tai muutoin poikkeusolojen takia ilman asuntoa jääneen väestön asumisen järjestämiseksi, on sellainen huoneiston haltija, jonka huoneiston yhteydessä on omalla sisäänkäynnillä olevia ylimääräisiä asuinhuoneita, velvollinen ilmoittamaan kyseiset huoneet asuntokannan säännöstelyviranomaiselle. Asuntokannan säännöstelyviranomainen voi osoittaa huoneeseen yhden tai useamman vuokralaisen.

Asuntokannan säännöstelyviranomainen laatii vuokralaisen osoittaessaan osapuolten välisen vuokrasopimuksen ja asettaa määräajan sopimuksen tekemiselle. Jos osapuolet eivät määräajassa pääse sopimukseen vuokrasuhteen ehdoista ja vuokrasuhteen syntymisestä, asuntokannan säännöstelyviranomainen voi päätöksellään määrätä niistä. Vuokra on määrättävä alueella vallitsevan kohtuullisen käyvän vuokran mukaiseksi.

106 §

Menettely huoneistoa vuokrattaessa

Edellä 104 ja 105 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan antaa vain, jos vuokrasuhde on toteutettavissa ilman kohtuutonta haittaa sen osapuolille. Vuokrasuhteen syntymisestä määrättäessä on otettava asianmukaisesti huomioon huoneiston haltijan sekä vuokralaisen asema ja henkilökohtaiset olosuhteet. Vuokrattavat huoneistot tulee osoittaa ensisijaisesti sellaiselle asunnontarvitsijalle, jonka asunnontarve on suurin huomioiden hakijan ja hänen perheensä henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydelliset syyt. Huoneiston haltijan ehdotus on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon.

Jos asuntokannan säännöstelyviranomainen ei ole 14 päivän kuluessa 104 ja 105 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen vastaanottamisesta osoittanut huoneistoon vuokralaista, huoneiston omistaja voi vuokrata sen sopivaksi katsomalleen henkilölle.

107 §

Vuokrasuhteen kesto ja sovellettava lainsäädäntö

Edellä 104 §:n 3 momentissa ja 105 §:n 2 momentissa tarkoitettu vuokrasopimus tehdään määräajaksi, joka päättyy viimeistään kyseistä toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen voimassaolon päättyessä.

Asuntokannan säännöstelyviranomaisen 104 §:n 3 momentin ja 105 §:n 2 momentin mukaisesti määräämään vuokrasuhteeseen sovelletaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia (481/1995) lukuun ottamatta sen 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 18, 26 ja 29–31 §:ää.

108 §

Vuokran korottamisen ja vuokrasopimuksen irtisanomisen rajoittaminen

Asuntotilanteen helpottamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa asuinhuoneistosta perittävää vuokraa ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää enempää.

Asuntotilanteen helpottamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa vuokranantaja ei saa irtisanoa asuinhuoneiston vuokrasopimusta, ellei hän tarvitse asuntoa omaan, perheenjäsenensä tai muun läheisen omaisensa asuinkäyttöön taikka ellei irtisanomiseen ole muu erittäin painava syy.

YHTEISKUNNAN KRIITTISEN INFRASTRUKTUURIN TURVAAMINEN

16 luku

Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

109 §

Luvun säännösten soveltamisen edellytykset

Tämän luvun 110 tai 111 §:ssä, 113 §:n 1 momentin 3 kohdassa taikka 114 tai 115 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia voidaan soveltaa vain, jollei Euroopan keskuspankki ja Suomen Pankki toimiessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ole pykälissä mainittujen poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisiä.

110 §

Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevat toimet

Maan talouselämän tarvitsemien pääomien riittävyyden turvaamiseksi 11 §:n 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kuitenkin yhteensä enintään kuukaudeksi säätää, että:

1) rahoitusvälineitä, kryptovaroja, maksuvälineitä ja saamistodisteita ei saada viedä maasta;

2) rahoitusvälineitä, kryptovaroja, maksuvälineitä ja saamistodisteita ei saa tuoda maahan;

3) sellaiset toimet, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden, kryptovarojen, rahoitusvälineiden tai ulkomailla asuvalta olevien saamisten määrää tai laatua, sekä sellaiset Suomessa asuvan ja ulkomailla asuvan väliset toimet, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan varojen tai velkojen määrää tai laatua, ovat kiellettyjä;

4) Suomessa asuva on korvausta vastaan velvollinen luovuttamaan tai siirtämään Suomen Pankille omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet ja kryptovarat, ulkomailla olevat Suomen rahan määräiset maksuvälineet ja kryptovarat, ulkomaiset rahoitusvälineet, kotimaiset ulkomailla olevat rahoitusvälineet sekä saamiset ulkomailla asuvalta (kotiuttamisvelvollisuus).

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kieltoja ja velvoitteita ei kuitenkaan sovelleta:

1) väestön toimeentulolle, maan talouselämälle tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi välttämättömästä tuonnista aiheutuvaan menoon;

2) Suomelle välttämättömästä tuotannosta ulkomailla aiheutuvaan menoon;

3) julkisen yhteisön lakiin, sopimukseen tai sitoumukseen perustuva välttämättömään menoon ulkomaille;

4) Suomessa toimivan yrityksen maksuvalmiuden turvaamisesta tai muusta erityisestä syystä johtuvaan välttämättömään toimeen;

5) ulkomailla olevan omaisuuden säilyttämisestä suomalaisessa omistuksessa johtuvaan välttämättömään menoon;

6) luonteeltaan vähäiseen 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuun menoon tai toimeen;

7) taloudelliselta arvoltaan vähäisiin 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin maksuvälineisiin, kryptovaroihin, rahoitusvälineisiin tai saamisiin.

Edellä 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetuista perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Suomen Pankki voi myöntää poikkeuksen 1 momentissa tarkoitetusta kiellosta tai velvoitteesta, jos se on välttämätöntä luoton tai vakuuden antamiseksi ulkomailla asuvalle tai ottamiseksi ulkomailla asuvalta taikka kryptovarojen, ulkomaisten rahoitusvälineiden tai saamisten hankkimiseksi ulkomailla asuvalta tai luovuttamiseksi ulkomailla asuvalle.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu kotiuttaminen on tehtävä valtioneuvoston asetuksella säädettävässä määräajassa asetuksen voimaantulosta tai siitä, kun kotiuttamisvelvollinen on asetuksen voimaantulon jälkeen saanut kotiutettavat maksuvälineet, kryptovarat, rahoitusvälineet ja saamiset haltuunsa tai omistusoikeuden niihin. Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta kotiuttamisvelvollisuudesta maksetaan kotiuttajalle Suomen rahana korvaus. Korvausta maksettaessa noudatetaan käypää arvoa, jonka Suomen Pankki luovutushetkellä vahvistaa.

111 §

Varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen

Väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan tai rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

1) luotonantoa harjoittavat elinkeinonharjoittajat saavat luotonannossa periä korkoa tai muuta korvausta siten, että korkokanta tai muu korvaus ei ylitä valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää. Koron tai muun korvauksen enimmäismäärä on määritettävä siten, että ne eivät vaaranna ihmisten välttämätöntä toimeentuloa taikka luotonantajien ja velallisten elinkeinotoiminnan edellytyksiä. Koron tai muun korvauksen enimmäismäärä voidaan määrittää prosentuaalisena osuutena luotonantoa harjoittavan elinkeinonharjoittajan välittömästi poikkeusoloja edeltävien kuuden kuukauden aikana keskimäärin perimistä vastaavista koroista tai muista korvauksista;

2) edellä 1 kohdassa tarkoitetut yhteisöt saavat myöntää luottoja ja antaa luotonantoon liittyviä takauksia tai niihin verrattavia sitoumuksia vain niihin tarkoituksiin, niille luoton hakijaryhmille sekä sellaisilla ehdoilla ja sellaisia hakijakohtaisia enimmäismääriä kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;

3) sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset, sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt, vaihtoehtorahastojen hoitajat ja joukkorahoituspalvelun tarjoajat eivät saa vähimmäisvarantovelvoitteisiin perustuvia sijoituksiaan lukuun ottamatta sijoittaa muihin kohteisiin, muunlaisia määriä eivätkä muina ajankohtina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

4) luottosopimuksessa sovitun viivästyskoron tai korkolain 4 §:ssä säädetyn viivästyskoron sijasta viivästyneille maksuvelvoitteille on sovellettava valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävää korkoa. Korko on määritettävä siten, että se ei vaaranna ihmisten välttämätöntä toimeentuloa taikka luotonantajien ja velallisten elinkeinotoiminnan edellytyksiä ottaen kuitenkin huomioon viivästyskoron luonne viivästysseuraamuksena;

5) rajoittaa luottosopimusten ja muiden velkasitoumusten erääntymistä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Jos 1 momentin 3 kohdan mukaiset toimet osoittautuvat riittämättömiksi valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi, kohdassa tarkoitetut yhteisöt ovat velvollisia sijoittamaan valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta vastaavat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

112 §

Indeksiehdon käyttö

Hintavakauden turvaamiseksi voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää indeksiehtoa tai muuta sidonnaisuutta koskevan ehdon soveltaminen kielletyksi tai muutoin rajoittaa sellaisen ehdon soveltamista edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Edellä 1 momentin vastainen indeksiehto on mitätön. Jos ehdon mitättömyys johtaisi kohtuuttomuuteen, ehto voidaan kokonaan tai osaksi ottaa huomioon tai sopimusta voidaan muulla tavoin sovitella siten kuin varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 36 §:ssä säädetään.

113 §

Rahoitusvälineitä ja kryptovaroja koskevan toiminnan rajoittaminen

Valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan tai rahoitus- tai vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

1) rahoitusvälineitä ja kryptovaroja saa laskea liikkeeseen yhteiseltä raha-arvoltaan, laadultaan tai lajiltaan rajoitetusti taikka ainoastaan tietyssä tarkoituksessa vain sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;

2) kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:n 13 ja 16 kohdassa tarkoitetulla kauppapaikalla tai kauppojen sisäisessä toteutuksessa saa käydä kauppaa vain valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävillä rahoitusvälineillä;

3) arvopaperikaupan ja rahoitusvälineillä käytävän kaupan selvitystoimintaa ja arvopaperikeskuksen toimintaa saa harjoittaa vain valtioneuvoston asetuksella säädettävällä sellaisella tavalla, joka ei vaaranna selvitysjärjestelmien tai arvo-osuusjärjestelmän toimintaa eikä aiheuta vakavaa uhkaa rahoitusmarkkinoiden toiminnalle tai sijoittajien lakisääteisille eduille;

4) voidaan myöntää vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä sijoitussidonnaisia henkivakuutuksia.

Finanssivalvonta vastaa 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

114 §

Maksuliikkeen rajoittaminen

Maksuliikkeen tai sitä koskevien selvitysjärjestelmien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi taikka rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää maksujen ja varojen noston rajoituksista. Rajoitukset on määritettävä siten, että ne eivät vaaranna väestön välttämättömän toimeentulon tai elinkeinotoiminnan kannalta tarpeellisia nostoja ja maksuja. Rajoitukset on tässä tarkoituksessa määritettävä erikseen luonnollisia henkilöitä ja elinkeinonharjoittajia koskien. Elinkeinonharjoittajia koskevat rajoitukset voidaan tarvittaessa porrastaa yrityksen liikevaihdon tai muun vastaavan taloudellisen määreen perusteella taikka toimialakohtaisesti.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että maksun suorittamiselle muualla laissa säädettyjen tai muuten velvoittavien määräaikojen sijasta sovelletaan asetuksella säädettäviä pidempiä määräaikoja. Tässä momentissa tarkoitetut määräajat on määritettävä siten, ettei niillä vaaranneta maksuun oikeutetun välttämättömiä elinkustannuksia tai elinkeinotoiminnan edellytyksiä.

Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto vastaavat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

115 §

Poikkeukset taloudellista asemaa ja toiminnan järjestämistä koskevista vaatimuksista

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin, rahastoyhtiöihin ja vaihtoehtorahastojen hoitajiin sekä vakuutus- ja eläkelaitoksiin sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettäviä taloudellista asemaa koskevia vaatimuksia, jos lakisääteisten vaatimusten täyttäminen voi poikkeusoloissa johtaa mainittujen laitosten tai yritysten toiminnan olennaiseen vaarantumiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää poikkeuksia 1 momentissa tarkoitettujen vaatimusten lisäksi valvottavien toiminnan järjestämistä, hallintojärjestelmää sekä raportointia koskevista muista vaatimuksista, jos vaatimusten täyttäminen sellaisenaan johtaisi rahoitus- tai vakuutustoiminnan olennaiseen vaikeutumiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa yritysten varojen jakoa, jos 2 momentissa tarkoitetut poikkeukset johtaisivat siihen, että yritys voisi jakaa varoja enemmän kuin sovellettaessa normaaliolojen lainsäädäntöä.

Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto vastaavat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

116 §

Poikkeukset korvausrahastoille asetetuista vaatimuksista

Rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan:

1) valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeus laissa säädetystä velvollisuudesta kartuttaa talletussuojarahastoa, kriisinratkaisurahastoja, sijoittajien korvausrahastoa, kirjausrahastoa tai selvitysrahastoa, jos rahaston kartuttamista on poikkeusoloissa pidettävä luottolaitoksille, sijoituspalveluyrityksille, rahastoyhtiöille, vaihtoehtorahastojen hoitajille, arvopaperikeskukselle tai muille rahaston maksuvelvollisille kohtuuttomana taloudellisena rasitteena;

2) velvollisuutta maksaa korvaus 1 kohdassa tarkoitetun rahaston varoista määräajassa lykätä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävin tavoin ja enintään neljä viikkoa kerrallaan, jos korvauksen maksaminen määräajassa ei ole poikkeusolojen vallitessa mahdollista.

Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto vastaavat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

117 §

Konkurssia, selvitystilaa, kriisinratkaisua, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat poikkeukset]

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeuksia laissa säädetyistä luotto- ja rahoituslaitosten, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden, vaihtoehtorahastojen hoitajien, pörssin, arvopaperikeskuksen sekä vakuutus- ja eläkelaitosten:

1) konkurssiin ja selvitystilaan tai kriisihallintoon asettamisen edellytyksistä;

2) toiminnan tervehdyttämiseen tähtäävän toimenpidesuunnitelman tai muun tervehdyttämissuunnitelman laatimisvelvollisuudesta, tällaisen suunnitelman sisältöä koskevista vaatimuksista tai muusta tervehdyttämisessä noudatettavasta menettelystä;

3) liiketapahtumien kirjaamista, omaisuuden arvostamista, tilinpäätöksen laatimisajankohtaa, rekisteröimisajankohtaa, julkistamista sekä osavuosikatsauksen laatimista, laatimisajankohtaa ja julkistamista koskevista vaatimuksista.

Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää poikkeuksia vaatimuksista yhdistellä konsernitilinpäätökseen tytär-, osakkuus- ja yhteisyrityksiä.

Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto vastaavat niille laissa säädettyjen tehtävien mukaisesti 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

118 §

Poikkeukset vastuuvelkaa sekä sen kattamista koskevista vaatimuksista

Vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää poikkeuksia vastuuvelan laskemista tai kattamista koskevista laissa säädetyistä vaatimuksista, jos tällaiset poikkeukset ovat välttämättömiä vakuutus- tai eläkelaitosten toiminnan olennaisen vaarantumisen estämiseksi.

Finanssivalvonta vastaa 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

119 §

Poikkeukset henki- ja vahinkovakuutussopimusten ehdoista

Vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan, väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin mukaisissa poikkeusoloissa henki- ja vahinkovakuutussopimusten osalta:

1) vakuutuksenantaja saa maksaa vakuutuskorvauksen tai muun vakuutuksesta suoritettavan etuuden enintään 50 prosentilla alennettuna taikka lykätä etuuden maksamista enintään kolme kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan;

2) vakuutuksenottaja saa maksaa vakuutusmaksun alennettuna tai lykätä vakuutusmaksun maksamista;

3) vakuutuksenantaja saa irtisanoa väestön toimeentulon tai maan talouselämän jatkuvuuden kannalta välttämättömän vakuutussopimuksen vain sellaisilla perusteilla, joita voidaan pitää hyväksyttävinä ottaen huomioon poikkeusolojen vakuutustoiminnalle aiheuttamat erityiset riskit ja vakuutuksenottajien suojantarve poikkeusoloissa;

4) vakuutuksenantaja ei saa vedota sellaiseen vakuutussopimuksen ehtoon, jonka noudattamista poikkeusoloissa voidaan pitää kohtuuttomana ottaen huomioon vakuutuksenantajan ja vakuutuksenottajan taloudellinen tilanne, vakuutuksenottajien ja vakuutettujen yhdenvertainen kohtelu tai muut poikkeusolojen aiheuttamat erityiset seikat;

5) vakuutuksenantajalla on oikeus periä 3 kohdassa tarkoitetusta vakuutuksesta ja, kun vakuutuksenantajan oikeutta vedota vakuutussopimuksen ehtoon rajoitetaan, 4 kohdassa tarkoitetusta vakuutuksesta Finanssivalvonnan hyväksymä lisämaksu. Lisämaksun tulee perustua välttämättömään vakuutuksenantajan taloudellisen tilanteen vakauttamiseen, vakuutettujen etujen turvaamiseen ja vakuutettujen tasapuoliseen kohteluun;

6) vakuutuksenottaja ei saa vedota sellaiseen vakuutussopimuksen ehtoon, jonka noudattamista poikkeusoloissa voidaan pitää kohtuuttomana ottaen huomioon vakuutuksenantajan taloudellinen tilanne ja muiden vakuutuksenottajien edut.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentin:

1) 1 kohdassa tarkoitetun alennuksen enimmäismäärästä, maksun lykkäämisen enimmäisajasta sekä puuttuvan määrän suorittamisesta korkoineen siihen oikeutetulle;

2) 2 kohdassa tarkoitetusta vakuutusmaksun alennuksen enimmäismäärästä ja lykkäämisen enimmäisajasta;

3) 3 kohdan mukaisista hyväksyttävistä irtisanomisperusteista;

4) 4–6 kohdissa tarkoitetuista sopimusehtojen soveltamisen rajoituksista.

120 §

Toiminnan järjestelyn ja kotipaikan siirron kielto

Finanssivalvonta voi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, kieltää valvottavansa sulautumisen, jakautumisen, kotipaikan siirron taikka liiketoiminnan, vakuutuskannan tai vakuutustoiminnan luovuttamisen, jos tällainen toimenpide voi vakavasti vaarantaa rahoitus- tai vakuutusmarkkinoiden toimintaa taikka väestön toimeentuloa tai maan talouselämän perusteita.

121 §

Rahoitusalan välttämättömien palvelujen ohjaaminen

Väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden, yhteiskunnan välttämättömän taloudellisen toiminnan tai rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 11 §:ssa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtiovarainministeriö voi päätöksellään velvoittaa luottolaitoksen, maksulaitoksen, sijoituspalveluyrityksen, rahastoyhtiön tai vaihtoehtorahastojen hoitajan:

1) tarjoamaan peruspankkipalveluja ja muita yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisia rahoituspalveluita;

2) tarjoamaan palveluita tietyissä paikoissa tai tiettyinä ajankohtina;

3) asettamaan etusijalle tarjottavia palveluja tai palvelujen käyttäjiä.

Finanssivalvonta vastaa 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

17 luku

Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

122 §

Polttoaineen tuotannon ja hankintojen ohjaaminen

Polttoaineiden saannin varmistamiseksi sotilaallisen puolustusvalmiuden tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään velvoittaa elinkeinonharjoittajan, joka valmistaa tai hankkii markkinoille polttoainetta, ylläpitämään tai laajentamaan polttoaineen tuotantoa tai hankintaa loppukäyttöön saattamista varten.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mitä polttoainetta velvoite koskee.

Huoltovarmuuskeskus valvoo 1 momentin nojalla asetettujen velvoitteiden noudattamista.

123 §

Energiantuotannon ohjaaminen

Energiansaannin turvaamiseksi sotilaallisen puolustusvalmiuden, väestön toimeentulon tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin toimintaan 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään velvoittaa voimalaitoksen, sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen, lämpölaitoksen, kaasuntuotantolaitoksen, nesteytetyn kaasun terminaalin tai energiavaraston ajajan ajamaan laitostaan energiajärjestelmässä ja muulla tavoin ylläpitämään toimintakykyään harjoittamaansa energiantuotantoon, terminaalipalveluun tai varastointiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun toimivaltuuden täytäntöönpanon turvaamiseksi sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan sekä lämmön tuotannon ja jakelun osalta kunnan ohjaamaan 1 momentissa tarkoitettua energiantuotantoa tai -toimitusta tai terminaalipalvelua sen asettamien ehtojen mukaisesti.

Energiavirasto valvoo 1 ja 2 momentin nojalla asetettujen velvoitteiden noudattamista.

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

124 §

Polttoaineiden saannin varmistaminen tietyille viranomaisille tai tiettyyn toimintaan

Polttoaineiden saannin varmistamiseksi sotilaallisen puolustusvalmiuden tai muuhun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömään toimintaan 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa polttoainemarkkinoilla tavallisesti toimiva elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa tietyn osuuden polttoaineesta ja polttoöljyä käyttävien moottoreiden tarvitsemia lisäaineita vain

1) valtioneuvoston asetuksella säädetyille viranomaisille tai asetuksella säädettyyn momentissa mainittujen tarkoitusten kannalta tärkeään toimintaan osoitettua osto-oikeutta tai

2) ostolupaa vastaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi velvoittaa tietyt jakelupisteet toteuttamaan 1 momentissa tarkoitetun säännöstelyn.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun elinkeinonharjoittajan on pidettävä kirjaa 1 momentissa tarkoitetuista luovutuksista ja luovutettava se Huoltovarmuuskeskukselle tämän määräämin väliajoin.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin, mitä polttoaineita ja osuutta siitä 1 momentissa tarkoitettu velvoite koskee. Sovellettaessa 1 momentin 1 kohtaa, valtioneuvoston asetuksella säädetään määrän laskennassa huomioitavista viranomais- tai toimintakohtaisista perusteista. Sovellettaessa 1 momentin 2 kohtaa, valtioneuvoston asetuksella säädetään mihin toimintaan ostolupa voidaan myöntää sekä ostoluvan määrästä tai määrän laskennassa huomioitavista perusteista.

Huoltovarmuuskeskus myöntää tarvittaessa todistuksen edellä mainitusta osto-oikeudesta ja myöntää edellä mainitun ostoluvan. Elinvoimakeskus myöntää ostoluvan maa-, kala-, ja metsätalouden osalta.

Huoltovarmuuskeskus vastaa 1–3 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa säännöstelyn toimeenpanosta.

Polttoainemarkkinoilla tavallisesti toimivalla elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan edellä 1 momentissa elinkeinonharjoittajaa, jonka polttoaineliiketoiminnan liikevaihto tai odotettu liikevaihto, mukaan lukien konserniliikevaihto, ylittää miljoona euroa viimeisen 12 kuukauden aikana.

125 §

Polttoaineiden muu säännöstely

Polttoaineiden riittävyyden turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa edellä 124 §:n 8 momentissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa edellä 124 §:ssä tarkoitetun kohdennuksen piiriin kuulumatonta tiettyä polttoainetta ja polttoöljyä käyttävien moottoreiden tarvitsemia lisäaineita vain tietyn määrän asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mitä polttoaineita luovutusrajoitus koskee sekä luovutettavan polttoaineen määrästä asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden tai määrää koskevista laskentaperusteista.

Elinvoimakeskus voi myöntää poikkeuksen edellä 1 momentin mukaisesta myynninrajoituksesta, jos se on välttämätöntä lakisääteisen velvoitteen täyttämiseksi, yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien suorittamiseksi tai muun näihin rinnastuvan syyn vuoksi. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin syistä, joiden vuoksi poikkeus voidaan myöntää ja poikkeuksen laajuuden laskentaperusteista.

Elinvoimakeskus vastaa tässä pykälässä tarkoitetun säännöstelyn täytäntöönpanosta ja sen nojalla annettujen velvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

126 §

Energian kaupankäynti- ja hintasääntely

Tässä luvussa tarkoitetun säännöstelyn toimivuuden ja tavoitteiden turvaamiseksi edellä 123 tai 124 §:ssä tarkoitetun energiahyödykkeen hinta ei saa ylittää valtioneuvoston asetuksella säädettyä tukku- ja vähittäismarkkinoita koskevaa enimmäishintaa.

Edellä 123 tai 124 §:ssä tarkoitetun säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään velvoittaa

1) sähköjärjestelmässä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ylläpitämään sähkön markkinapaikkaa tai perustamaan sähkön tilapäisen markkinapaikan;

2) kaasujärjestelmässä järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan ylläpitämään kaasun markkinapaikkaa tai perustamaan kaasun tilapäisen markkinapaikan.

3) muun kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun energiahyödykkeen markkinapaikan ylläpitäjän ylläpitämään energiahyödykkeen markkinapaikkaa

Työ- ja elinkeinoministeriö voi päätöksellään asettaa 2 momentissa tarkoitetulle markkinapaikalle markkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä markkinapaikan kaupankäyntimenettelyitä ja kaupankäynnille asetettavia ehtoja tai rajoituksia.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hintasääntelyn piiriin kuuluvien energiahyödykkeiden enimmäishinnoista tai niiden laskentamenetelmistä kullakin markkinalla.

Energiavirasto valvoo 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen noudattamista sähkö-, kaasu- ja kaukolämpömarkkinoilla. Muilla markkinoilla valvonnasta vastaa Elinvoimakeskus.

127 §

Sähkön toimituksen keskeyttäminen tai sähkön käytön kieltäminen

Sotilaallisen puolustusvalmiuden tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella keskeyttää sähköntoimitus tai kieltää sähkön käyttö asetuksella tarkemmin määriteltäviin tarkoituksiin tai tietyissä sähkönkäyttökohteissa tai -paikoissa seuraavasti:

1) keskeyttämällä sähköntoimitus tai kieltämällä sähkön käyttö toistaiseksi. Keskeytystä tai kieltoa ei voida kohdistaa maanpuolustuksen, muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen, huoltovarmuuden tai väestön perustarpeiden kannalta välttämättömään sähkönkäyttöön.

2) keskeyttämällä sähköntoimitus tai kieltämällä sähkön käyttö muina kuin valtioneuvoston asetuksella säädettävinä vuorokauden ajankohtina;

3) kierrättämällä alueellisia sähköntoimituksen keskeytyksiä sähköverkoissa tasapuolisesti muissa kuin säännöstelyllä suojattavissa sähkönkäyttökohteissa tai -paikoissa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin millä alueilla säännöstelytoimenpiteitä sovelletaan.

Sähkömarkkinalaissa (588/2013) tarkoitettu verkonhaltija täytäntöönpanee 1 momentissa tarkoitetut sähkön käytön keskeytykset sen mukaisesti, kun valtioneuvoston asetuksessa säädetään.

Energiavirasto valvoo 1 momentissa tarkoitettujen rajoitusten täytäntöönpanoa ja noudattamista.

Tämän pykälän nojalla toteutettuun sähköntoimituksen keskeytykseen ei sovelleta sähkömarkkinalain säännöksiä vakiokorvauksesta verkkopalvelun keskeytymisen vuoksi.

Verkonhaltijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 3 momentissa tarkoitettua tehtävää.

128 §

Sähkön kulutuskiintiö

Sotilaallisen puolustusvalmiuden tai muiden yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sähköä saa valtioneuvoston asetuksessa määritellyissä sähkön käyttäjäryhmissä käyttää vain asetuksessa säädetyn osuuden loppukäyttäjän normaalin kuukausikohtaisen kulutuksen mukaisesta kulutuksesta (*kulutuskiintiö*). Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin säännöstelytoimenpiteiden alueellisesta soveltamisesta. Valtioneuvosto voi tarvittaessa päätöksellään yksilöidä asetuksella säädettyihin käyttäjäryhmiin kuuluvat viranomaiset tai yksityiset yhteisöt kulutuskiintiön laskemista varten.

Verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava, joka on vastuussa mittausalueen sähköntoimitusten mittauksesta ja selvityksestä, laskee loppukäyttäjälle ilman eri päätöstä 1 momentin mukaisen kulutuskiintiön tämän sähkönkäyttöpaikkaan poikkeusoloja edeltäneenä viimeisimpänä vastaavana kalenterikuukautena toimitetun sähkön määrän perusteella. Verkonhaltijan ja mittausalueen tasevastaavan on ilmoitettava loppukäyttäjälle laskennallinen kulutuskiintiö hallintolain mukaisena tavallisena tiedoksiantona. Tieto voidaan antaa loppukäyttäjän suostumuksesta vaihtoehtoisesti asettamalla tieto tämän saataville sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon järjestelmään. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kulutuskiintiöstä toisena päivänä sen saataville asettamisesta.

Jos 2 momentissa tarkoitettu perustetta ei voida käyttää, verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan on laskettava kulutuskiintiö valtioneuvoston asetuksella säädettävien vertailukelpoisen kulutuskohteen kulutuksen laskentaperusteiden mukaan ja saatettava asia ratkaistavaksi Energiavirastolle. Loppukäyttäjä voi vaatia verkonhaltijaa tai mittausalueen tasevastaavaa laskemaan kulutuskiintiön tämän momentin mukaisesti, jos 2 momentissa säädetty laskentatapa johtaisi merkittävästi matalampaan kulutuskiintiöön tai jos laskelmassa on merkittävä virhe.

Jos 2 tai 3 momentissa tarkoitettua perustetta ei voida käyttää, verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan on saatettava asia Energiavirastolle, joka määrittää kulutuskiintiön perustana olevan kuukausikohtaisen kulutuksen muun luotettavan selvityksen perusteella.

Verkonhaltijan ja Energiaviraston on ilmoitettava tiedot kulutuskiintiöstä sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon järjestelmään.

Energiavirasto valvoo verkonhaltijalle ja mittausalueen tasevastaavalle tässä pykälässä säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

Verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan sähkön kulutuskiintiön määrittämistä koskevaa tehtävää.

129 §

Loppukäyttäjän sähköntoimituksen jaksotetut keskeytykset kulutuskiintiön ylittämisen johdosta

Jos loppukäyttäjä ylittää sähkön kulutuskiintiönsä, loppukäyttäjän sähköntoimitus keskeytetään säännöstelyn toimivuuden turvaamiseksi osaksi vuorokautta yhdessä tai useammassa jaksossa kyseisen kuukauden päättymiseen saakka.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin laskentasäännöistä, joita sovelletaan loppukäyttäjän sähköntoimitusten keskeytysten keston mitoittamiseksi sekä keskeytysten jaksottamisesta vuorokauden ajalle. Asetuksella voidaan säätää tarkemmin keskeytysten toimeenpanon alueellisesta soveltamisesta.

Verkonhaltija täytäntöönpanee edellä 1 momentissa tarkoitetun sähköntoimituksen keskeyttämisen. Verkonhaltijan on ilmoitettava tekstiviestitse sähköntoimituksen keskeytyksen uhasta. kun kulutuskiintiöstä on käytetty 90 prosenttia.

Energiavirasto valvoo verkonhaltijalle tässä pykälässä säädettyjen keskeytysten toimeenpanoa.

Tämän pykälän nojalla toteutettuun sähköntoimituksen keskeytykseen ei sovelleta sähkömarkkinalain säännöksiä vakiokorvauksesta verkkopalvelun keskeytymisen vuoksi.

Verkonhaltijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

130 §

Kaukolämmön käytön rajoittaminen

Väestön toimeentulon, sotilaallisen puolustusvalmiuden ja muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan turvaamiseksi edellä 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella rajoittaa kaukolämmön kulutusta rakennusten lämmitystä varten tai kieltää kaukolämmön käyttö muiden kuin rakennusten lämmitykseen tai rakennusten käyttöveden lämmittämiseen.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin edellä 1 momentin rajoitusten ja kieltojen piiriin kuuluvista tai niiden ulkopuolelle jätettävistä käyttötarkoituksista taikka käyttöveden lämmityskiellon toimeenpanosta alueellisesti kiertävinä kieltoina sekä sisälämpötilan sallitusta enimmäistasosta. Asetuksella voidaan säätää tarkemmin säännöstelytoimenpiteiden alueellisesta soveltamisesta.

Kaukolämmön asiakas on velvollinen toteuttamaan 1–2 momentissa tarkoitettujen kieltojen tai rajoitusten vaatimat säädöt. Jos asiakas ei toteuta riittäviä toimenpiteitä, kunta voi määrätä lämmön myyjän toteuttamaan ne.

Energiavirasto valvoo lämmön myyjiin kohdistuvien 4–5 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Kunnat valvovat kulutukseen kohdistuvien 1–3 momentissa tarkoitettujen säännöstelytoimenpiteiden noudattamista.

131 §

Vesihuollon turvaaminen

Jos kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi tai muutoin yleiseltä kannalta merkittävän vesihuoltolaitoksen toiminnan turvaamiseksi on välttämätöntä, maa- ja metsätalousministeriö voi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa:

1) vesihuoltolaitoksen toimittamaan tai luovuttamaan vettä oman vedenjakelualueensa ulkopuolisen vedentarpeen tyydyttämiseksi sen estämättä mitä vesilaissa (587/2011) säädetään veden ottamisesta, tai milloin kyse on Ahvenanmaan maakunnasta, sen estämättä mitä maakunnan vesilaissa (1996:61) säädetään veden ottamisesta.

2) vesihuoltolaitoksen taikka talousvettä valmistavan tai jätevettä käsittelevän teollisuuslaitoksen luovuttamaan hallussa oleviaan vedenkäsittelyyn välttämättömiä kemikaaleja tai vedenkäsittelyyn välttämättömiä muita hyödykkeitä ja palveluita maa- ja metsätalousministeriön osoittamalle vesihuoltolaitokselle, jos hyödykkeiden luovutus tai palveluiden antaminen ei vaaranna sen omien välttämättömien toimintojen turvaamista.

3) sen estämättä mitä vesihuoltolain 14 §:ssä säädetään, vesihuoltolaitoksen toimittamaan vedenjakelualueellaan vesikäymälän huuhteluun soveltuvaa vettä, jos talousvettä ei voida jakaa verkostossa.

4) elintarviketeollisuuden elinkeinonharjoittajan kohdentamaan tuotantoaan väestön välttämättömän talousveden saannin varmistamiseksi.

132 §

Jätehuollon turvaaminen

Lupa- ja valvontavirasto voi elinympäristön vakavien terveyshaittojen torjumiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 3 ja 4 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa velvoittaa päätöksellään jätteen ammattimaisen käsittelijän, kuljettajan tai kunnan jätehuollon palvelutehtävistä vastaavan toimijan suorittamaan ihmisten terveydelle aiheutuvan vakavan vaaran tai haitan estämiseksi välttämättömiä jätteen käsittelyä ja kuljettamista koskevia tehtäviä.

Edellä 1 momentin mukainen velvoite voidaan asettaa sen estämättä mitä kunnallisten jätehuoltomääräysten määräyksissä tai ympäristönsuojelulain (527/2014) sekä jätelain (646/2011) nojalla annettujen lupien lupamääräyksissä on määrätty.

18 luku

Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

133 §

Teleyrityksen velvollisuus tuottaa viestintäpalveluita ja rakentaa viestintäverkkoja

Yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto voi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitetun teleyrityksen (*teleyritys*):

1) tuottamaan päätöksessä yksilöityjä verkko- ja viestintäpalveluja;
2) rakentamaan viestintäverkkoja.
3) luovuttamaan toiselle teleyritykselle tai muulle viranomaisen nimeämälle taholle käyttöoikeuden viestintäverkkoon tai viestintäpalvelun tuottamista tukevaan omaisuuteen tai tietojärjestelmään siltä osin kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi päätöksellään velvoittaa myös muun viestintäverkon omistavan tai sitä hallitsevan elinkeinonharjoittajan luovuttamaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun käyttöoikeuden, jos se on välttämätöntä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi eikä palveluita voida turvata teleyritykselle asetettavilla velvoitteilla.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, mitä viestintäpalveluita voidaan pitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättöminä.

134 §

Teleyrityksen velvollisuus asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle

Jos yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita ei muutoin voida 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa turvata, voi Liikenne- ja viestintävirasto velvoittaa teleyrityksen asettamaan toiminnassaan etusijalle tietyt käyttäjät tai tietty viestintä. Velvollisuus voidaan asettaa vain, jos se on viestintäverkkojen kapasiteetin riittämättömyyden tai viestintäverkkojen toimintaan vakavasti vaikuttavan muun syyn vuoksi välttämätöntä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, mitä viestintäpalveluita tai viestintää voidaan pitää 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättöminä.

135 §

Teleyrityksen velvollisuus järjestää yhteytensä tietyllä tavoin

Yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto voi 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa teleyrityksen:

1) järjestämään kansainväliset verkko- ja viestintäpalveluyhteytensä päätöksessä yksilöidyllä tavalla;
2) liittämään viestintäverkon yhteen toisen viestintäverkon kanssa;
3) ylläpitämään järjestelmiä ja palveluita tietyistä paikoista;
4) sopimaan kansallisista tai kansainvälisistä verkkovierailuista viraston yksilöimällä tavalla.

136 §

Radiotaajuuksia koskevat toimenpiteet

Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai Poliisin toiminnan turvaamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa määrätä Liikenne- ja viestintäviraston tilapäisesti:

1) muuttamaan sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitetun radioluvan (*radiolupa*) ehtoja;
2) peruuttamaan radioluvan;
3) keskeyttämään radiolupien myöntämisen;
4) kieltämään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitetun radiolähettimen tai radiojärjestelmän käytön taikka rajoittamaan niiden käyttöä muulla tavalla.

Jos edellä 1 momentissa tarkoitettu viranomaispäätös estää sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 16 §:ssä tarkoitettua verkkotoimiluvan haltijaa käyttämästä verkkotoimilupaa sen ehtojen mukaisesti, taajuusmaksun maksuvelvollisuus peruuntuu vastaavasti.

137 §

Välttämättömien postipalveluiden turvaaminen

Välttämättömien postipalveluiden saatavuuden turvaamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto voi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa postilaissa (415/2011) tarkoitetun postiyrityksen tai vastaavaa toimintaa harjoittavan muun yrityksen:

1) luovuttamaan postipalveluiden tuottamiseen soveltuvia toimitiloja tai kalustoa muun postiyrityksen tai vastaavaa toimintaa harjoittavan yrityksen käyttöön,
2) suorittamaan näille postipalveluiden saatavuuden turvaamiseksi päätöksessä yksilöidyn palvelun;
3) ylläpitämään viranomaisten lähettämien kirjeiden ja muiden viestien jakeluun liittyviä järjestelmiä ja palveluita tietystä paikasta.

Liikenne- ja viestintävirasto voi 1 momentin tarkoituksessa velvoittaa postilaissa tarkoitetun postiyrityksen toimittamaan viranomaisen lähettämiä kirjeitä tai muita viestejä. Velvoite voidaan antaa vain sellaiselle postiyritykselle, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan 2 momentissa tarkoitettua tehtävää.

19 luku

Ruoantuotannon turvaaminen

138 §

Elintarvikealan tuotannon ohjaaminen

Maan elintarvikehuollon, väestön terveyden sekä muiden yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen turvaamiseksi 11 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, maa- ja metsätalousministeriö voi päätöksellään velvoittaa elintarvikealan toimijan, jolla on hyväksytty tai rekisteröity elintarvikehuoneisto, rehualan toimijan tai eläimistä saatavia sivutuotteita käsittelevän laitoksen:

1) toiminta-aikojaan laajentamalla tai muilla vastaavilla keinoilla lisäämään tilapäisesti kapasiteettiaan;
2) asettamaan toiminnassaan etusijalle väestön elintarvikehuoltoa tai terveyttä turvaava toiminto;
3) ottamaan vastaan eläimiä taikka maatalouden alkutuotannon tuotteita ja sivutuotteita.

Edellä 1 momentin mukainen velvoite voidaan asettaa sen estämättä, mitä elintarvikelaissa (297/2021), rehulaissa (1263/2020) tai eläimistä saatavista sivutuotteista annetussa laissa

(517/2015) tarkoitettua hyväksyntää tai rekisteröintiä edellyttävästä toiminnasta säädetään muualla laissa tai mitä mainittua hyväksyntää tai rekisteröintiä taikka ympäristönsuojelulain nojalla annettua lupaa koskevassa päätöksessä määrätään.

Ruokavirasto valvoo pykälän nojalla annettujen velvoitteiden noudattamista.

139 §

Maa- ja kalatalouden alkutuotannon säännöstely

Maa-, ja kalatalouden toimintaedellytysten ja elintarvikehuollon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa maa- ja kalatalouden alkutuotantoa varten myydä tai muutoin luovuttaa lannoitevalmisteita, rehuja, kasvinsuojeluaineita, maatalouskasvien kylvösiemeniä, siemenperunoita ja eläinten lääkitsemiseen tarkoitettuja lääkkeitä vain ostolupaa vastaan.

Maa- ja kalatalouden ostolupa myönnetään ja sen alaisia hyödykkeitä voidaan käyttää vain elintarviketuotannon turvaamiseksi välttämättömään tuotantoon. Ostoluvan kiintiöt määritetään maa- ja kalatalouden alkutuotannon harjoittajien aikaisemman tuotannon tai kalasaaliiden määrän mukaisessa suhteessa.

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen myöntää edellä 1 momentissa tarkoitetun maataloutta koskevan ostoluvan. Elinvoimakeskus myöntää 1 momentissa tarkoitetun kalatalouden alkutuotannon ostoluvan.

Edellä 3 momentissa tarkoitettu viranomainen voi hakemuksesta myöntää luvan ostoluvassa osoitetun kiintiön ylittämiseen, jos maa- tai kalatalouden alkutuotannon harjoittaja on poikkeusoloissa laajentanut tuotantoaan tai jos siihen on muu poikkeusolojen aikaisen elintarviketuotannon varmistamiseen liittyvä erityisen painava syy.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ostoluvan alaisista hyödykkeistä, viiteajanjaksosta, jolta aikaisempi tuotanto tai saaliit otetaan huomioon ja muista ostoluvan määrällisen kiintiön määrittämisperusteista sekä siitä, mihin tuotantoon ostolupa voidaan myöntää.

Elinvoimakeskus vastaa säännöstelyn toimeenpanosta ja valvoo sen noudattamista.

Ruokaviraston tehtävänä on yhteensovittaa elinvoimakeskusten toimintaa.

140 §

Metsätalouden säännöstely

Metsätalouden toimintaedellytysten sekä välttämättömän rakentamisen tai energiahuollon turvaamiseksi 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa saa metsätaloutta varten myydä tai muutoin luovuttaa lannoitteita tai kasvinsuojeluaineita vain ostolupaa vastaan.

Elinvoimakeskus myöntää 1 momentissa tarkoitetun metsätalouden ostoluvan ammattimaisesti puunkorjuuta, puutavaran lähikuljetusta tai metsänhoito- ja metsänparannustöitä harjoittavalle yritykselle poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömään tuotantoon.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ostoluvan alaisista hyödykkeistä, ostoluvan määrällisen kiintiön laskentaperusteista sekä siitä, mihin toimintaan ostolupa voidaan myöntää.

Elinvoimakeskus vastaa säännöstelyn toimeenpanosta ja valvoo säännöstelyn noudattamista.

20 luku

Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

141 §

Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa

Jos välttämätöntä rakentamista ei voida muutoin turvata, edellä 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa rakentamislain (751/2023) 42 §:ssä tarkoitetun rakentamishankkeen tai infrastruktuurin rakentamista koskevan hankkeen saa aloittaa tai sellaista saa jatkaa vain, jos hankkeelle myönnetään aloitus- tai jatkamislupa.

Aloitus- tai jatkamislupa on myönnettävä välttämättömään rakentamiseen. Lupa on myönnettävä myös muulle rakentamishankkeelle, jollei työvoiman, koneiden ja rakennustuotteiden saannin varmistaminen 3 momentissa tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen toisin vaadi. Kunnan rakennustarkastaja voi peruuttaa myöntämänsä aloitus- ja jatkamisluvan, jos välttämätöntä rakentamista ei voida muutoin turvata.

Välttämätöntä rakentamista ovat erityisesti:

1) puolustusvoimien ja maanpuolustusta koskevat hankkeet ja korjaustyöt;
2) väestön suojaamisen, huollon ja turvallisuuden vaatimat rakennus- ja korjaustyöt;
3) energiahuollon vaatimat rakennus- ja korjaustyöt;
4) liikenne- ja viestintäyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt;
5) väestön toimeentulon tai huoltovarmuuden kannalta tärkeän teollisuuden rakennus- ja korjaustyöt;
6) sairaalat ja terveysasemat sekä niiden korjaustyöt

Puolustusvoimat ei tarvitse aloitus- tai jatkamislupaa rakentamishankkeidensa toteuttamiseen. Aloitus- tai jatkamislupaa ei tarvita myöskään 75 §:ssä tarkoitettuun tilapäisen väestönsuojan rakentamiseen tai kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin.

Aloitus- ja jatkamislupaa koskeva hakemus jätetään kunnan rakennusvalvonnalle. Kunnan rakennustarkastaja myöntää rakentamishankkeen aloitus- ja jatkamisluvan. Lupa- ja valvontavirasto myöntää kuitenkin aloitus- ja jatkamisluvan alueellisesti merkittäville hankkeille ja ympäristöministeriö valtakunnallisesti merkittäville hankkeille. Alueellisesti merkittävät ja valtakunnallisesti merkittävät hankkeet määritellään valtioneuvoston asetuksella.

Kunnan rakennustarkastajan on toimitettava tieto aloitus- ja jatkamisluvasta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin välttämättömästä rakentamisesta.

142 §

Rakennustuotteiden ostolupa

Rakennustuotteiden saatavuuden varmistamiseksi 141 §n 3 momentissa tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa rakennustuotteita myyvä elinkeinonharjoittaja tai vähäistä merkittävämpää määrää hallussaan näitä tuotteita muutoin pitävä elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö saa myydä tai muutoin luovuttaa rakennustuotteita vain ostolupaa vastaan.

Ostolupaa ei kuitenkaan tarvita 75 §:ssä tarkoitetun tilapäisen väestönsuojan rakentamiseen tai myytäessä tai muutoin luovutettaessa tuotteita tukku- tai vähittäiskaupalle, puolustusvoimien rakennushankkeiden toteuttamiseen tai kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin.

Kunnan rakennustarkastaja voi velvoittaa ilman aloitus- tai jatkamislupaa jääneen elinkeinonharjoittajan luovuttamaan säännöstelyn alaisia rakennustuotteita 141 §:n 3 momentissa tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen. Tässä tarkoituksessa kunnan rakennustarkastaja voi velvoittaa elinkeinonharjoittajan myös purkamaan keskeneräiseltä työmaaltaan edellä tarkoitettuja tuotteita, jos se on välttämätöntä säännöstelyn tavoitteiden toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne rakennustuotteet, joita voidaan luovuttaa vain ostolupaa vastaan sekä tarvittaessa tarkemmin siitä, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan soveltaa.

Ostolupa myönnetään vain 141 §:ssä tarkoitetun aloitus- ja jatkamisluvan saaneeseen hankkeeseen. Kunnan rakennustarkastaja myöntää rakennustuotteiden ostoluvan rakentamislain 38 §:n mukaisen rakennustuoteluettelon tai muutoin hakemuksesta ilmenevän tuotteiden määrää koskevan vaatimuksen perusteella hankkeen edellyttämässä laajuudessa. Lupa voidaan myöntää kuitenkin vain, jos se ei vaaranna välttämätöntä rakentamista.

143 §

Rakennustuotteiden hintasääntely

Säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi 142 §:ssä tarkoitettujen rakennustuotteiden hinta ei saa ylittää valtioneuvoston asetuksella säädettävää tukku- ja vähittäismarkkinoita koskevaa enimmäishintaa. Enimmäishinta on määritettävä siten, että se kattaa hyödykkeen keskimääräiset hankintakustannukset ja elinkeinonharjoittajan kohtuullisen tuoton.

Säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi 142 §:ssä tarkoitettujen rakennustuotteiden vähittäismarkkinoita koskevaa hintaa ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää prosentuaalista määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä lasketaan siitä hinnasta, jonka elinkeinonharjoittaja on kyseisestä hyödykkeestä poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt.

Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista.

144 §

Elinkeinonharjoittajan ilmoittamisvelvollisuus

Rakennustuotteiden saatavuuden varmistamiseksi 141 §:n 3 momentissa tarkoitettuun välttämättömään rakentamiseen, voidaan edellä 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja, joka pitää kaupan rakennustuotteita, taikka elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö, jolla on muutoin hallussaan rakentamishankkeen toteuttamiseksi vähäistä merkittävämpiä määriä sellaisia rakennustuotteita, joita voidaan luovuttaa vain ostolupaa vastaan, velvoittaa pyynnöstä ilmoittamaan hallussaan olevien ja luovuttamiensa tuotteiden määrän kunnan rakennustarkastajalle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin missä kunnissa toimivaltuutta voidaan soveltaa.

IV OSA

ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

21 luku

Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

145 §

Uhkasakko

Toimivaltainen viranomainen voi asettaa 34, 59, 70, 79, 81, 93, 95, 99, 101 §:n 2 momentin, 121–123, 131–135 ja 137–138 §:n nojalla antamansa päätöksen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Asettamispäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

146 §

Virka-apu

Poliisin on pyynnöstä annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua tämän lain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille, jos tehtävän suorittaminen ei vaaranna poliisille säädettyjen tärkeiden tehtävien hoitamista ja tehtävän suorittaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksia.

147 §

Valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Tämän lain säännösten noudattamista valvovalla viranomaisella on oikeus saada valvonnan kohteelta salassapitosäännösten tai muiden tiedon luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiä tietoja.

Tämän lain säännösten noudattamista valvovalla viranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia tämän lain tai sen nojalla annettujen säädösten noudattamisen valvomiseksi. Tarkastuksen toimittajalla on tarkastusta varten oikeus päästä muihin kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolain 39 §:ssä.

22 LUKU

Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

148 §

Työsuojelun valvonta

Työsuojeluviranomainen valvoo tämän lain 41–46 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamista. Työsuojeluviranomaisen valvontaan sovelletaan, mitä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

149 §

Käyttöön tai hallintaan otetun omaisuuden palauttaminen

Tämän lain III osan nojalla viranomaisen käyttöön tai hallintaan otettu irtain ja kiinteä omaisuus on viimeistään toimenpiteen perusteena olevan toimivaltuuden soveltamisen päätyttyä viipymättä palautettava omistajalleen tai sille, jonka hallinnasta omaisuus on otettu.

Omaisuus on pyrittävä ensisijaisesti palauttamaan siinä kunnossa, missä se oli käyttöön- tai hallintaan ottamisen hetkellä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun toimenpiteen takia suoritettavista korvauksista säädetään 154 ja 155 §:ssä.

150 §

Vuosiloman tai muun vapaan antaminen

Edellä 41 §:n 1 momentin nojalla pitämättä jäänyt vuosilomalaissa tarkoitettu loma tai muu vapaa on annettava mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin toimivaltuutta koskevan käyttöönottoasetuksen soveltamisen päättymistä seuraavien kahden vuoden aikana.

Työntekijälle on annettava mahdollisuus pitää 41 §:n 1 momentin nojalla siirretty työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin perustuvat muu ansaittu vapaa kuin vuosiloma mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin poikkeusolojen päättymistä seuraavien kahden vuoden aikana.

151 §

Poikkeusolojen erityistukea koskevat erityiset menettelysäännökset

Edellä 87 §:ssä tarkoitetun tuen hakemiseen ja myöntämiseen, tukiasian käsittelyyn sekä muutoksenhakuun sovelletaan, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään perustoimeentulotuen hakemisesta ja myöntämisestä, tukiasian käsittelystä sekä muutoksenhausta, lukuun ottamatta tämän pykälän 2 momentissa säädettyjä poikkeuksia.

Sen estämättä mitä
1) toimeentulotuesta annetun lain 17 §:ssä säädetään, asiakkaan taloudellinen tilanne voidaan selvittää käytettävissä olevien tietojen perusteella;
2) tuen myöntämisen ei sovelleta lain 14 a § ja 14 b §:n mukaisia määräaikoja. Tukea myönnettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon hakijan tilanne ja tuen tarpeen kiireellisyys;
3) toimeentulotuesta annetun lain 14 d §:n 2 ja 3 momentissa säädetystä asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun voidaan poiketa. Asiakkaalle on kuitenkin varattava tilaisuus tapaamiseen Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa, jos se on välttämätöntä hakemuksen tekemiseksi.

152 §

Poikkeusolojen erityistuen takaisinperintä

Edellä 87 §:ssä tarkoitettu tuki peritään takaisin. Tukea myöntänyt viranomainen antaa takaisinperinnästä päätöksen. Takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua joko kokonaan tai osittain, jos se katsotaan kohtuulliseksi eikä tuen maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos maksettu määrä on vähäinen. Takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös, jos takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai jos perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. Takaisinperinnästä on luovuttava, jos se johtaisi toimeentulotuen tarpeeseen.
Tuki voidaan periä takaisin myös ottamalla se vähennyksenä huomioon samalta ajalta myöhemmin maksettavien 85 §:n 1 momentissa tarkoitettujen etuuksien määrässä. Toimeentulon turvaamiseksi maksetun 87 §:ssä tarkoitetun tuen huomioon ottamiseen maksettaessa samalta ajalta myöhemmin 85 §:n 1 momentissa tarkoitettua etuutta sovelletaan, mitä kyseisen etuuden takaisinperinnästä kuittaamalla säädetään.

153 §

Siirtyneen väestön palvelujen järjestäminen

Hyvinvointialue, jonka alueelle on siirtynyt väestöä 68 §:n mukaisen siirtymisvelvoitteen taikka 63 tai 65 §:ssä tarkoitetun oleskelukiellon takia, on velvollinen järjestämään siirtyneelle väestölle sen tarvitseman hätämajoituksen ja ruokahuollon sekä muut kiireellisen ja välttämättömän huolenpidon edellyttämät palvelut. Hyvinvointialueen alueella sijaitsevilla kunnilla on velvollisuus osoittaa hyvinvointialueen käyttöön tehtävän hoitamiseksi tarpeellisia kiinteistöjä, henkilöstöresursseja, ruokahuollon palveluja ja välttämätöntä infrastruktuuria.
Edellä 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen toteuttamiseksi hyvinvointialueen on tarvittaessa perustettava evakuointikeskus tai evakuointikeskuksia.
Kunnan ja hyvinvointialueen on 69 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen perusteella järjestettävä niiden järjestämisvastuulle laissa säädetyt palvelut siirtyneille henkilöille samoin perustein kuin kunnan ja hyvinvointialueen asukkaille.
Jos henkilö on siirtynyt kunnan alueelle laitos- tai asumispalveluyksikön siirtymisen takia taikka jos se on muusta syystä tarpeellista, voidaan sosiaali- tai terveyspalvelun järjestämisestä päättää 95 §:n nojalla tehdyn päätöksen perusteella.

23 luku

Korvaukset

154 §

Korvaus sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta

Tämän lain 57, 58 tai 61 §:n nojalla Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan otetun omaisuuden omistajalla on oikeus saada valtion varoista korvaus sellaisesta luovutetusta omaisuudesta, jota ei voida toimenpiteen jälkeen 149 §:n mukaisesti palauttaa omistajalleen tai haltijalleen taikka joka palautetaan vahingoittuneena.

Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei ole sellaisesta vahingosta, joka korvataan muun lain tai vakuutuksen nojalla tai jos korvauksen määrä olisi pienempi kuin 200 euroa. Korvattavana vahinkona ei pidetä omaisuuden tavanomaista kulumista tai käytöstä johtuvaa arvon alenemista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen korvausten tasosta ja laskentaperusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Korvausten taso on määritettävä siten, että korvausta voidaan pitää kohtuullisena ja riittävänä ottaen kuitenkin huomioon valtion taloudellinen asema sekä poikkeusoloista johtuvat olosuhteet kokonaisuudessaan. Korvausten taso voidaan määrittää omaisuuslajikohtaisesti.

155 §

Korvaus muuhun tarkoitukseen luovutetusta omaisuudesta

Tämän lain 71–74, 76–78, 80 ja 82–84 §:n §:n nojalla viranomaisen käyttöön tai hallintaan otetun omaisuuden omistajalla tai haltijalla on oikeus saada valtion varoista korvaus toimenpiteen takia kärsimästään vahingosta. Korvauksen määrään sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 5 §:ssä säädetään esinevahingon korvaamisesta.

Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen ei ole sellaisesta vahingosta, joka korvataan muun lain tai vakuutuksen nojalla.

156 §

Korvaus elinkeinotoiminnan estymisestä

Tämän lain 57, 58 tai 61 §:n nojalla Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan otetun omaisuuden omistajalla tai haltijalla, joka ei voi olennaisilta osin harjoittaa elinkeinotoimintaansa mainittujen säännösten nojalla toteutetun toimenpiteen takia, on oikeus saada valtion varoista korvaus elinkeinotoiminnan estymisestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen korvausten tasosta ja laskentaperusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Korvausten taso on määritettävä siten, että korvausta voidaan pitää kohtuullisena ja riittävänä ottaen kuitenkin huomioon valtion taloudellinen asema sekä poikkeusoloista johtuvat olosuhteet kokonaisuudessaan.

157 §

Korvaus palvelun suorittamisesta

Elinkeinonharjoittajalla, joka velvoitetaan tämän lain 59, 70, 79 tai 81 §:n nojalla suorittamaan viranomaisen yksilöimä palvelu, on oikeus saada valtion varoista korvaus palvelun suorittamisesta aiheutuneista kohtuullisista kustannuksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten korvaamisesta vakiokorvauksena tai muuhun laskennalliseen perusteeseen perustuvana korvauksena.

158 §

Matka- ja majoituskustannusten korvaaminen

Työnantajan on korvattava 41 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaisesti toiseen työntekopaikkaan siirretylle työntekijälle toimenpiteestä aiheutuvat kohtuulliset ja välttämättömät matka- ja majoituskustannukset.

Valtion varoista korvataan 33 ja 93§:n mukaisesti siirretyn henkilöstön siirrosta johtuvat kohtuulliset ja välttämättömät matka- ja majoituskustannukset.

159 §

Korvaus työtapaturmasta ja ammattitaudista

Tämän lain nojalla määrätyn työvelvollisuuden mukaisessa työtehtävässä sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään. Vahingoittuneen oikeus muun lain perusteella maksettavaan korvaukseen tai etuuteen ei vähennä tämän lain mukaista korvausta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun korvausasian käsittelyyn Valtiokonttorissa ja muutoksenhakuun korvausasiassa annettuun päätökseen sovelletaan työtapaturma- ja ammattitautilain säännöksiä.

160 §

Korvauksen hakeminen ja maksaminen

Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, edellä 154–157 §:ssä ja 158 §:n 2 momentissa tarkoitetun korvauksen suorittaa Valtiokonttori. Valtiokonttori suorittaa myös 158 §:n 1 momentissa tarkoitetun korvauksen siltä, osin kun säännöksessä tarkoitettu työnantaja on valtion viranomainen. Korvausta on haettava Valtiokonttorilta 12 kuukauden kuluessa sen käyttöönottoasetuksen voimassaolon päättymisestä, jonka nojalla suoritettuun toimenpiteeseen oikeus korvaukseen perustuu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tässä luvussa tarkoitettujen korvausten suorittamisesta ilman hakemusta.

161 §

Lunastuskorvaus

Tämän lain 94 §:ssä tarkoitetun puun, puutavaran tai turpeen omistajalla taikka hakkuu- tai otto-oikeuden haltijalla on oikeus saada puun, puutavaran tai turpeen luovutuksensaajalta täysi korvaus toimenpiteen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Elinvoimakeskus määrittää päätöksellään korvauksen määrän.

162 §

Poikkeusolojen erityistukea koskevat kustannukset

Valtio vastaa 87 §:n 1 momentissa tarkoitetun tuen kustannuksista ja korvaa hyvinvointialueille 87 §:n 3 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

163 §

Eräiden toimenpiteiden huomioiminen valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä

Edellä 101 §:n 2 momentin ja 153 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden vaikutukset toiminnan kustannuksiin voidaan ottaa huomioon opetustoimen valtionosuuksia ja -avustuksia myönnettäessä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

164 §

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudet

Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain III osan lisätoimivaltuutta täytäntöönpanevalta viranomaiselta tässä luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä toimivaltuuden täytäntöönpanoa koskevia tietoja.

Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Digi- ja väestötietovirastolta, Verohallinnolta, Patentti- ja rekisterihallitukselta, Tilastokeskukselta, Maanmittauslaitokselta, Liikenne- ja viestintävirastolta, Metsäkeskukselta sekä työ- ja elinkeinoministeriöltä tässä luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä korvauksen hakijaa koskevia tietoja.

24 luku

Rangaistussäännökset

165 §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus säännöstelyrikoksesta, törkeästä säännöstelyrikoksesta ja lievästä säännöstelyrikoksesta säädetään rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä.

166 §

Valmiuslakirikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) laiminlyö 48 §:ssä säädetyn työvelvollisuutta koskevan ilmoittautumisvelvollisuuden,
2) laiminlyö 44–46 §:n nojalla määrätyn työvelvollisuuden,
3) laiminlyö 93 §:n nojalla määrätyn velvollisuuden siirtyä toiseen työntekopaikkaan,
4) laiminlyö 104 §:ssä tarkoitetun huoneiston tai 105 §:ssä tarkoitetun ylimääräisen huoneen ilmoitusvelvollisuuden,
5) laiminlyö täyttää 57, 58, 60, 61, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 82, 83 tai 84 §:n nojalla määrätyn luovutusvelvollisuuden,
6) rikkoo 62, 63, 64, 65 tai 66 §:n nojalla säädettyä liikkumis- tai oleskelukieltoa tai -rajoitusta

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *valmiuslakirikkomuksesta* sakkoon.

25 luku

Muutoksenhaku

167 §

Muutoksenhaku lain III osassa tarkoitettuun päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, sovelletaan myös muutoksenhaussa hyvinvointialueen ja kunnallisen viranomaisen päätökseen.

Tämän lain III osan säännösten nojalla annettua hallintopäätöstä on kuitenkin noudatettava heti muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää.

168 §

Uhkasakkoa koskeva muutoksenhaku

Muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

169 §

Muutoksenhaku korvausta koskevaan päätökseen

Edellä 160 §:ssä tarkoitettuun korvausta koskevaan Valtiokonttorin päätökseen ja 161 §:ssä tarkoitettuun lunastuskorvausta koskevaan elinvoimakeskuksen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

170 §

Eräiden riita-asioiden käsittely

Edellä 41 ja 42 §:ssä tarkoitettua työsuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työntekijän välisen riita-asian sekä 52 §:ssä tarkoitettua työvelvollisuussuhteen ehtoa koskevan työnantajan ja työvelvollisen välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa (4/1734).

Edellä 104 tai 105 §:ssä tarkoitettua vuokrasuhdetta koskevan vuokranantajan ja vuokralaisen välisen riita-asian käsittelystä säädetään oikeudenkäymiskaaressa.

171 §

Poikkeusolojen erityistukea koskevan tuen takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano

Edellä 152 §:ssä tarkoitettua poikkeusolojen erityistuen takaisinperintää koskeva päätös saadaan panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

26 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

172 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
Tällä lailla kumotaan valmiuslaki (1552/2011)

173 §

Siirtymäsäännökset

Muualla laissa olevalla viittauksella valmiuslakiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin.

_____

2.

Laki

rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohta sellaisena kuin se on laissa x/x,
muutetaan 46 luvun otsikko, sellaisena kun se on laissa x/x,
lisätään 46 luvun 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa x/x ja x/x uusi 3 momentti seuraavasti:

46 luku

Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset *ja säännöstelyrikokset*

— —

Säännöstelyrikoksesta tuomitaan myös se, joka rikkoo valmiuslain
1) 88, 90, 99, 124–125, 139–140, 142 §:ssä säädettyä tai niiden nojalla säädettyä tai määrättyä velvoitetta rajoittaa tietyn hyödykkeen tai palvelun luovuttamista eteenpäin
2) 89 §:n nojalla säädettyä rajoitusta tai kieltoa käyttää hyödykettä vain tiettyyn tuotantoon,
3) 91 tai 102 §:ssä, 126 §:n 1 momentissa taikka 143 §:ssä säädettyä velvoitetta noudattaa hyödykkeen tai palvelun enimmäishintaa tai hinnan korotuskattoa
4) 92 §:n nojalla säädettyä hyödykkeiden tai palvelujen tuonti- tai vientikieltoa tai velvoitetta rajoittaa tuontia tai vientiä.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

_____

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Liite 1

Jouko Narikka

Eriävä mielipide ja lausuma

1.Poikkeusolojen määritelmää ja toimivaltuuksien soveltamisalaa koskevat esitykset

1.1 Rahoitusmarkkinoiden toimintaa koskevat toimivaltuussäännökset

Voimassa olevan valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisena poikkeusoloperusteena on väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Tätä poikkeusoloperustetta on pidetty sanamuodoltaan laajana ja sillä tavoin muista perusteista poikkeavana, ettei se sisällä perusteen syytä. Valmiuslakityöryhmän mietinnössä uuden poikkeusolomääritelmiä koskevan 11 §;n eräänä lähtökohtana on, että nykyisen lain 3 §:n 3 kohdan mukaisesta poikkeusoloperusteesta luovuttaisiin erillisenä poikkeusolomääritelmänä, ja vastaavan tyyppinen talouselämän perusteisiin liittyvä poikkeusoloperuste sisällytettäisiin ns. hybridiuhan mukaiseen poikkeusoloperusteeseen 11 §:n kohdassa 5, joka vastaisi pitkälti nykyisen valmiuslain 3 §:n 1 momentin 6 kohtaa. Samalla perusteeseen yhdistettäisiin nykyisen 3 §:n 6 kohdan e-alakohta, joka kytkeytyy välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen.

Valmiuslakityöryhmän ehdottaman 11 §:n 5 kohdan soveltamiskynnys voisi edellä mainituissa tapauksissa ylittyä vain, jos väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen kohdistuu välitön uhka, toiminta tai tapahtuma, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Valmiuslain soveltamiskynnystä tältä osin siten korotettaisiin ja rajattaisiin erityisesti väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin taikka välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen liittyviin erityisen vakaviin kriiseihin, jotka uhkaavat kansakuntaa perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Näin esimerkiksi tavanomaisena pidettävää vakavaakaan taloudellista laskukautta tai laajaakaan työtaistelutoimenpidettä ei voisi pitää perusteena valmiuslain soveltamiselle. Toisaalta perustuslakivaliokunta on tulkinnut jo voimassa olevan valmiuslain 3 §;n 3 kohdan poikkeusolomääritelmää niin laajana, että sitä olisi tulkittava supistavasti (PeVL 6/2009 vp. s. 4).

Voimassa olevassa valmiuslaissa rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamista koskevista toimivaltuuksista säädetään lain 4 luvussa. Luvun 17 §:n (Varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen), 19 §:n (Arvopaperitoiminnan rajoittaminen) ja 20 §:n (Maksuliikkeen rajoittaminen) toimivaltuussäännökset ovat sovellettavissa lain 3 §:n 1–3 ja 6 kohdan (eli ns. hybridivaikuttamisen tilanteet) perusteella todetuissa poikkeusoloissa. Luvun muut toimivaltuussäännökset eivät ole sovellettavissa hybridivaikuttamisen perusteella todetuissa poikkeusoloissa.

Valmiuslakityöryhmän mietinnön mukaan rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamista koskevat toimivaltuussäännökset olisivat sovellettavissa lain 11 §:n 1 ja 2 sekä 5 kohdan perusteella todetuissa poikkeusoloissa. Esitys merkitsisi sitä, että osa toimivaltuussäännöksistä olisi

nykyistä laajemmin sovellettavissa hybridivaikuttamisen tilanteissa. Muiden poikkeusoloperusteiden osalta toimivaltuussäännösten soveltamisala pysyisi ennallaan. Tämä merkitsisi sitä, etteivät toimivaltuussäännökset olisi edelleenkään sovellettavissa poikkeusoloissa, jotka perustuvat erityisen vakavaan onnettomuuteen tai tartuntatautiin.

Valtiovarainministeriö on esittänyt työryhmävalmistelun aikana sitä, että suurin osa rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamista koskevista toimivaltuussäännöksistä voisi tulla sovellettaviksi kaikkien poikkeusoloperusteiden mukaisissa tilanteissa, ts. myös erityisen vakavan suuronnettomuuden sekä laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin tilanteissa. Tältä osin esitys merkitsisi toimivaltuussäännösten soveltamisalan laajentamista suhteessa nykytilaan ja valmiuslakityöryhmän esitykseen. Valtiovarainministeriö perustelee esitystä erityisesti sillä, että pääomamarkkinat reagoivat yleisesti poikkeusolojen toteamiseen poikkeusolojen perusteesta riippumatta. Markkinareaktiot olisivat nopeita ja laajoja sekä varsinaisiin poikkeusolotapahtumiin että niiden uhkiin ja pyrkimyksenä olisi löytää sijoitusten turvallisuuden ja tuottavuuden kannalta parhaat sijoituskohteet. Pääomapaon lisäksi esim. kyberhyökkäykset voisivat vahingoittaa välttämättömiä maksu- ja arvopaperipalveluja ja erityisen vakava onnettomuus tai tartuntatauti voisivat saattaa henkilöstön toimintakyvyttömäksi.

Sisäministeriön teettämässä kansallisessa riskiarviossa (2023) on tunnistettu rahoitusmarkkinoiden toiminnan erityispiirteet. Rahoitusmarkkinoiden toiminnalle on luonteenomaista erittäin vahva keskinäisriippuvuus, joka altistaa häiriöiden nopealle leviämiselle. Rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteilla on tyypillistä vahva negatiivinen vaikutus muuhun kansantalouteen. Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin häiriöt ja kriittisten järjestelmien käytön estyminen voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden.

Valmiuslakityöryhmän ehdottamien poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöalaa on rajoitettu lähtökohtaisesti vain niiden poikkeusoloperusteiden mukaan, joihin valtuuksien käyttöä pidetään välttämättömänä ja välittömästi tarpeellisena. Tämän periaatteellisen lähtökohdan mukaisesti työryhmässä on edelleen katsottu, etteivät rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamista koskevat toimivaltuussäännökset voi kohdistua tartuntatautiin tai suuronnettomuuteen perustuvissa poikkeusoloissa myöhemmin seuraaviin ns. välillisiin vaikutuksiin, esimerkiksi rahoitusmarkkinahäiriöihin. Erilaisten vakavien yhteiskunnallisten häiriötilanteiden kehittyessä on kuitenkin usein käytännössä vaikea erottaa selvästi toisistaan erilaisia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ja niiden välisiä syy- ja seuraussuhteita.

Valmiuslakityöryhmän toimeksiannon kannalta on keskeistä ottaa huomioon perustuslain 23 §:n säännös perusoikeuksista poikkeusoloissa. On myös keskeisen tärkeää, että valmiuslain mukaisilla toimivaltuussäännöksillä voidaan todellisuudessa vastata kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden nopeaan ja laaja-alaiseen reagointiin kaikissa erilaisissa poikkeusolotilanteissa. Valmiuslakityöryhmän työssä olisi ollut mahdollisuus arvioida monipuolisemmin erityyppisten yhteiskunnan toimintojen turvaamiseksi tarvittavien toimivaltuussäännösten välttämättömyyttä ottaen huomioon myös kansainvälisen toimintaympäristön muutokset ja erilaisten häiriötilanteiden ja uhkien luonne. Jokaisen lisätoimivaltuuden käyttöön ottamisen tulee joka tapauksessa olla aina perusteltavissa välttämättömyyden, tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden perusteiden mukaisesti.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että valmiuslakityöryhmän mietinnön mukaisen lakiehdotuksen 16 luvun mukaisten rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamista koskevien ja valtiovarainministeriön jo valmisteluvaiheessa yksilöimien toimivaltuuksien tulisi olla käyttöön otettavissa kaikissa lakiehdotuksen 11 §:n mukaisissa poikkeusoloperusteissa.

1.2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista koskeva toimivaltuussäännös

Valmiuslakityöryhmän mietinnön 34 §:n mukaisen julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista koskevan toimivaltuuden esitetään olevan käyttöön otettavissa 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaisi sitä, että toimivaltuussäännös olisi käyttöön otettavissa kaikissa poikkeusoloissa lukuun ottamatta poikkeusoloja, jotka perustuvat hyvin laajalle levinneeseen ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaan tartuntatautiin.

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin julkisen hallinnon toiminnan kannalta välttämättömän tiedonhallinnan turvaamiseksi tarvittavien yksityisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajien velvollisuudesta tuottaa ja ylläpitää palveluja. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on varmistaa poikkeusolojen hallinnan kannalta yhteiskunnan elintärkeiden viranomaistoimintojen suorittamisessa tarvittavien välttämättömien tiedonhallinnan toimintojen turvallisuus ja jatkuvuus. Valtiovarainministeriö on työryhmävalmistelun aikana esittänyt, että pykälä voisi tulla sovellettavaksi kaikissa poikkeusoloissa, koska yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseksi kussakin poikkeusolossa on sellaisia kriittisiä viranomaistehtäviä, joiden suorittamiseen tarvitaan tieto- ja viestintäteknisiä palveluja. Kriittiset viranomaistoiminnot ja niiden edellytyksenä olevat tieto- ja viestintätekniset palvelut voivat vaihdella riippuen vallitsevasta poikkeusolosta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden malli, mikä luo perustaa määritellä elintärkeitä viranomaistoimintoja eri poikkeustilanteissa. Kriittisiä viranomaistoimintoja on valtionhallinnossa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, hyvinvointialueilla ja kunnissa.

Lakiehdotuksen poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöalaa on rajoitettu lähtökohtaisesti vain niihin poikkeusoloperusteisiin, joihin valtuuksien käyttöä pidetään välttämättömänä ja välittömästi tarpeellisina. Laajalle levinneen ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavan tartuntatautia koskevan poikkeusolon hallinnassa tarvitaan välittömästi monia erilaisia viranomaistoimintoja. Lisäksi tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarve suhteessa normaalioloihin jopa kasvaa vakavan tartuntataudin tilanteessa, kun pyritään välttämään kontakteja. Sosiaali- ja terveydenhuolto on täysin riippuvainen tiedonhallinnan toiminnoista ja niiden edellytyksenä tuotettavista tieto- ja viestintäteknisistä palveluista. Samanaikaisesti on oletettavaa, että erityisen vakavassa tartuntataudin tilanteessa työvoiman saatavuus on rajallista, mistä voi aiheutua merkittäviä ongelmia tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuotannolle. Koska käytännössä tartuntatautia ei poikkeusoloperusteena ole mahdollista hallita ilman mahdollisuutta hyödyntää tieto- ja viestintätekniikkaa, ehdotetun 11 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisissa hyvin laajalle levinnyttä ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaa tartuntatautia koskevissa poikkeusoloissa on tarpeen välittömästi varautua julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamisen toimivaltuuksien käyttöön.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että valmiuslakityöryhmän mietinnön mukaisen lakiehdotuksen 34 §:n mukaisten toimivaltuuksien tulisi olla käyttöön otettavissa kaikissa lakiehdotuksen 11 §:n mukaisissa poikkeusoloperusteissa.

2. Pääomapaon estämistä koskeva säännösesitys

Voimassa olevan valmiuslain 15 §:ssä (Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevat toimet) ja 16 §:ssä (Poikkeukset maastavientikiellosta, kotiuttamisvelvollisuudesta ja ulkomailla asuvan kanssa suoritettavien valuuttatoimien kiellosta) säädetään Suomen Pankin toimivaltuuksista, joilla pyritään estämään pääomapakoa poikkeusolotilanteissa. Valmiuslakityöryhmän mietinnössä nämä säännökset ehdotetaan korvattavaksi yhdellä säännöksellä, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lyhytaikaisesti säätää pääomapaon estämiseksi tarvittavista

toimenpiteistä sekä näihin toimenpiteisiin sisältyviä kieltoja ja velvoitteita koskevista poikkeuksista. Suomen Pankki voisi säännösehdotuksen 4 momentin nojalla myöntää poikkeuksen kiellosta tai velvoitteesta, jos se on välttämätöntä luoton tai vakuuden antamiseksi ulkomailla asuvalle tai ottamiseksi ulkomailla asuvalta taikka kryptovarojen, ulkomaisten rahoitusvälineiden tai saamisten hankkimiseksi ulkomailla asuvalta tai luovuttamiseksi ulkomailla asuvalle. Pääomapaon estämistä koskevat toimivaltuudet ovat välttämättömiä rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamiseksi poikkeusoloissa ja toimivaltuuksien tulee olla sekä oikeasuhtaisia että riittävän tehokkaita. Valmiuslakityöryhmän ehdotus merkitsisi pääomapaon estämiseksi tarvittavan säännöksen toimintalogiikan erittäin merkittävää muutosta sekä Suomen Pankin nykyisten toimivaltuuksien olennaista kaventamista. Pääomapaon estämiseksi tarvittavien toimenpiteiden laatua ja laajuutta voidaan poikkeusoloissa joutua käytännössä arvioimaan ja tarkistamaan jatkuvasti hyvin nopealla valmiudella ja aikataululla. Tätä taustaa ajatellen pääomapaon estäminen valtioneuvoston asetuksen kautta tapahtuvalla sääntelyllä ja toimintamallilla olisi jo lähtökohtaisesti hidasta ja epätarkoituksenmukaista. Lisäksi työryhmämietinnön ehdotuksen mukainen säännös sisältää laadullisesti useita erilaisia sääntelyyn liittyviä määrittelyjä ja käsitteitä, joista osa on hyvin yleisellä tasolla.

Pääomapaon estämiseksi tarkoitettuja säännösluonnoksia valmisteltiin valmiuslakityöryhmän toimikauden aikana pitkään voimassa olevan valmiuslain 15 ja 16 §:ien mukaista perusrakennetta kehittäen. Valmiuslakityöryhmän mietinnön mukaisen lakiehdotuksen 110 §, jossa Suomen Pankin toimivaltaa kavennettaisiin merkittävästi ja sääntelymallia muutettaisiin muutenkin olennaisesti, tuotiin työryhmäkäsittelyyn aivan työryhmän toimikauden loppuvaiheessa. Siten säännöksen käytännön toimivuutta tai säännösehdotuksen vaikutuksia ei ehditty arvioimaan Suomen Pankin ja muiden rahoitusmarkkinaviranomaisten kanssa riittävästi.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että valmiuslakityöryhmän mietinnössä oleva säännösehdotus rahoitus- ja maksuvälineitä koskevista toimista ei ole käytännössä sellaisenaan toimiva ja tehokas tapa säännellä pääomapaon estämistä poikkeusoloissa. Säännösehdotus tulisi joko korvata valtiovarainministeriön jo valmiuslakityöryhmän toimikauden aikana esittämillä säännöksillä tai sitä tulisi vähintään merkittävästi tarkistaa jatkovalmistelussa yhdessä rahoitusmarkkinaviranomaisten kanssa. Jatkovalmistelussa tulisi panostaa erityisesti huolellisiin vaikutusarvioihin, jotta ymmärretään, miten muutos nykytilaan yhtäältä valtioneuvoston asetuksella säänneltävien periaatteiden ja toisaalta Suomen Pankin toimivallan välillä käytännössä vaikuttaisi pääomaliikkeiden rajoitusten vaikuttavuuteen pääomapakotilanteissa.

3. Lausuma julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista ja sotilaallista puolustusvalmiutta koskevien säännösten yhteen sovittamisesta

Valtiovarainministeriö on yhdessä puolustusministeriön kanssa toimittanut 6.6.2025 valmiuslakityöryhmän sihteeristölle täydentävän esityksen, jossa on yhteensovitettu julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamisen (34 §) ja sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemisen säännökset (59 ja 60 §). Esityksellä on pyritty asianmukaisesti yhteensovittamaan valmiuslain sisäisten toimivaltuuksien välistä suhdetta tasapainottamalla muun viranomaistoiminnan ja sotilaallisen puolustusvalmiuden intressejä. Valmiuslakityöryhmän viimeisissä kokouksissa esitystä ei ehditty käsitellä eikä sitä ole siksi huomioitu valmiuslakityöryhmän mietinnössä.

Valmiuslakityöryhmän valmistelussa tavoitteena on ollut poikkeuslakiluonteen välttäminen ja lain säätäminen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Täydentävä esitys on merkityksellinen perustuslain 23 §:n arvioinnin näkökulmasta. Perustuslain 23 § edellyttää perusoikeuspoikkeuksilta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Toimivallan tarkkarajaisuudella on perustuslain 23 §:n soveltamistilanteissa tarkoitettu yleensä sitä, että toimivalta kohdistuu laissa mahdollisimman rajattuun toimintaan tai henkilöpiiriin, kiellon tai velvoitteen olennainen sisältö

käy laista ilmi mahdollisimman yksiselitteisesti ja että toimivaltuuksien käyttöala on rajattu myös asiallisesti tai alueellisesti (esim. PeVL 12/2021 vp). Valmiuslakityöryhmän esityksessä ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan voida katsoa täyttyvän sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemisen 59 ja 60 §:n osalta perustuslain 23 §:ssä säädetyt edellytykset, koska säännöksissä ei ole minkäänlaisia rajauksia koskien viranomaistoimintaa. Säännökset jättävät ongelmallisella tavalla epäselväksi, onko säännösten mukaisia toimivaltuuksia tarkoitus kohdentaa myös viranomaistoimintaan ja jos on, niin miltä osin. Edelleen lakiehdotuksen 60 § sisältö on sanamuodoiltaan epäselvä ja mahdollistaa ongelmallisen laajan tulkinnan siitä, mitä tarkoitetaan velvollisuudella luovuttaa käyttöoikeus tietojärjestelmään.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön valmiuslakityöryhmän sihteeristölle toimittama täydentävä ja täsmentävä esitys, jossa säännösehdotuksia on kehitetty täsmällisemmiksi ja tarkkarajaisemmiksi perustuslain 23 §:ssä edellytetyllä tavalla.

26.6.2025

Budjettineuvos, lainsäädäntöjohtaja
Jouko Narikka