

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Vaikka 41.2 §:n 16 kohta on kokonaan uusi, sitä ei perustella tarkemmin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tukes tulkitsee lainkohdan niin, että se koskee kaikkia varautumisvelvollisia viranomaisia, kun pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Tukesin varautumistyössä on tunnistettu tarve poiketa normaaleista palvelussuhteen ehdoista kaikkein vaikeimmissa poikkeusoloissa. Näissä oloissa Tukesin toiminnan jatkuvuuden turvaaminen on välttämätöntä, jotta väestön turvallisuus ja yhteiskunnan toimivuus pystytään varmistamaan. Valmiuslain 41 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 16 kohdassa säädetyt edellytykset liittyvät siten toisiinsa. Todennäköisesti palvelussuhteen ehdoista jouduttaisiin poikkeamaan lähes kaikissa varautumisvelvollisissa viranomaisissa.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiuslakiehdotuksen 99 §:n perusteluissa viitataan komission ehdotukseen nk. sisämarkkinoiden hätäapuvälinepaketiksi (s. 369). Viittaus on vanhentunut. EU:n sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva asetus (EU) 2024/2747 (ns. IMERA-asetus) on tullut voimaan 8.11.2024. Asetuksen soveltaminen alkaa 30.5.2026.

IMERA-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva lakiehdotus on juuri ollut lausuntokierroksella.

Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain (107/2026) 5.1 §:n 8 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskus toimii IMERA-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena keskusyhteystoimistona.

IMERA-asetuksella ja sen liitesäädöksillä voi hätätilassa olla oleellisia vaikutuksia EU:n tuotesektoreihin, kuten perusteluissa mainittuihin henkilönsuojaimiin, mutta myös useisiin muihin tuotesektoreihin. Lisäksi asetus vaikuttaa yhteisöihin, jotka suorittavat vaatimustenmukaisuuden arviointeja tai muita teknisiä tarkastustehtäviä. Tukesin kannalta IMERA-sääntely tarkoittaa esim. sitä, että poikkeusoloissa Tukesin tehtävät voivat muuttua etenkin tuoteturvallisuuden osalta, mm. poikkeuserien luvitukseksi.

Tukes ehdottaa, että IMERA-sääntelystä olisi laajempi kuvaus valmiuslain perusteluissa, esimerkiksi kohdassa 2.5.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiuslain 142 §:n 1 momentin perusteluissa viitataan eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain (954/2012) mukaiseen rakennustuotteen määritelmään. Tukes ehdottaa, että pykälän perusteluissa viitattaisiin kansallisen lain lisäksi EU:n rakennustuoteasetukseen (EU) 2024/3110. EU:n rakennustuoteasetuksen soveltamisalaan kuuluvat rakennustuotteet eivät kuulu eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun kansallisen lain soveltamisalaan.

EU:n rakennustuoteasetus on sellaisenaan voimassa kaikissa jäsenvaltioissa, ja suurin osa rakennustuotteista kuuluu sen soveltamisalaan. Rakennustuotteen määritelmästä säädetään EU:n rakennustuoteasetuksen 3 artiklassa. Rakennustuoteasetuksen soveltamisalaan kuuluvat mm. tietyt infrarakentamisessa käytettävät tuotteet, kuten esim. kiviainekset ja tiemateriaalit.

EU:n rakennustuoteasetuksen soveltamisalaan kuuluvat lisäksi tietyt tuotteet, joita koskee eräistä paloturvallisuuslaitteista annettu laki (191/2024). Näitä ovat esim. palovaroittimet sekä savunhallinta- ja sammutusjärjestelmien tuotteet.

Tukes katsoo, että myös poikkeusoloissa tulisi ensisijaisesti käyttää sellaisia rakennustuotteita, joiden vaatimustenmukaisuus ja kelpoisuus kyseiseen rakennuskohteeseen on todettu, jos tällaisia tuotteita on saatavilla. Tämä on tärkeää erityisesti pysyvään käyttöön suunnitelluissa rakennuskohteissa. Rakennustuote voi jäädä pysyväksi osaksi rakennuskohdetta, jota koskevat merkittävät vaatimukset esim. paloturvallisuudesta ja lujuudesta.

Tukes on edellä tässä lausunnossa viitannut EU:n IMERA-asetukseen ja sen kansalliseen täytäntöönpanoon (14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot). Asetuksella pyritään sääntelemään mm. tilannetta, jolloin ei ole saatavilla rakennustuotteita, jotka täyttävät normaaliolojen tiukat laatuvaatimukset. Rakennustuoteasetuksessa säädetään IMERA-lainsäädäntöön liittyvästä hätätilamenettelystä unionin laajuudessa kriisissä, jolloin mm. rakennustuotteiden suoritustasoa arvioidaan eri menetelmin, kuin normaalioloissa.

Tukes kiinnittää huomiota siihen, että ylipäänsä kriittisen infrastruktuurin rakentamista ja korjaamista joudutaan tekemään ehkä hyvinkin vaikeissa olosuhteissa, kovassa kiireessä sekä puutteellisin välinein ja varaosin. Työssä vaadittava pätevyys, työolosuhteet tai työssä käytettävät välineet ja varaosat eivät silloin välttämättä täytä normaaliolojen tiukkoja vaatimuksia. Jotta rakentamis- ja korjaustyöt ovat mahdollisia myös poikkeusoloissa, tulisi varmistaa, että normaaliolojen vaatimuksista voidaan poiketa tilanteen edellyttämällä tavalla.

Poikkeussäätelyn tarve voi koskea muutakin, kuin työaikaa, vuosilomaa ja irtisanomisaikoja. Myöskään esim. 41.1 §:n 11 kohdassa säädetty työnantajan mahdollisuus siirtää työntekijä toiseen tehtävään ei ole ratkaisu, jos tehtävän pätevyysvaatimukset ovat normaalioloissa tiukat eikä ole nopeasti saatavilla ketään, joka täyttää kaikki kyseiset vaatimukset. Poikkeusoloissa joistakin vaatimuksista voitaisiin mahdollisesti joustaa, mutta se ei ole mahdollista ilman erillistä säätelyä. Poikkeussäätelyn tarvetta olisikin hyvä tarkastella hallinnonaloittain laajemmin, kuin mitä valmiuslain uudistuksessa on nyt tehty.

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien säätelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

Kuten mietinnössä todetaan (1.1.2 Turvallisuusympäristön muutos, s. 26), yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia. Myös Puolustusvoimat tukeutuu monin paikoin yksityisen sektorin tavara- ja palvelutuotantoon. Näitä koskee kulloinkin voimassa oleva siviilipuolen säätely.

Kuten mietinnössä todetaan (s. 135), oikeusvaltioperiaate on voimassa myös poikkeusoloissa. Jos muuta ei ole säädetty, viranomaisten on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti noudatettava normaaliolojen lainsäädäntöä, vaikka tilanne ympärillä olisikin muuttunut täysin poikkeusolojen takia.

Useilla toimialoilla lupamenettelyjä ja viranomaisvalvontaa voi olla tarkoituksenmukaista muuttaa poikkeusolojen aikana. Lupamenettelyt voivat olla kiireelliseen tarpeeseen nähden liian hitaita ja lupavaatimukset liian tiukkoja. Myös esim. viranomaistarkastusten määrää voi olla tarkoituksenmukaista vähentää. Viranomaistoiminnassa voitaisiin esim. painottaa ohjeita ja neuvontaa.

Mietinnössä on tunnistettu joitakin tilanteita, jotka edellyttävät poikkeussäätelyä. Tilannekuva ei ole kuitenkaan kattava. Jos poikkeusolojen tarpeista ei ole tarvittavaa säätelyä valmiuslaissa, niistä tulisi säätää sektorilainsäädännössä. Sektorisäätelyyn on päädytty esim. vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (849/2025).

Alla on joitakin Tukesin varautumistyössä tunnistettuja esimerkkejä, joiden osalta poikkeusolojen toiminta tulisi suunnitella etukäteen ja tarvittavista poikkeuksista tulisi säätää joko valmiuslaissa tai sektorikohtaisissa säädöksissä. Ilman erityissäätelyä Tukesilla ei ole edellytyksiä tehdä oikea-aikaisia päätöksiä eikä asianmukaisia ja riittäviä toimivaltuuksia, jotta nämä päätökset voidaan toteuttaa. Poikkeusolojen kestoa on vaikea ennustaa ja erilaiset konfliktit voivat pitkittyä, jos tilanne jäätyy.

1. Vaaralliset kemikaalit ja räjähteet

Tukes valvoo vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden laajamittaista käsittelyä ja varastointia kemikaaliturvallisuuslain nojalla (laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, 390/2005).

Tukes ei voi ilman erillissäätelyä oikaista lupakäsittelyssä eikä helpottaa toiminnan vaatimuksia. Tukesin toimialojen lainsäädäntö taikka nyt lausunnolla oleva valmiuslakiehdotus eivät mahdollista tätä. Poikkeussäätelyn tarve voi koskea esim. energiantuotantoa tai räjähdetuotantoa.

Tämä tulee ottaa huomioon, kun yrityksille säädetään valmiuslain nojalla velvollisuus muuttaa tai laajentaa toimintaansa taikka suunnata tuotantoa uudelleen. Lainsäädäntö voi tällöin edellyttää kokonaan uuden luvan tai muutoslunan hakemista Tukesilta. Tukesin täytyy tällöinkin käsitellä lupahakemukset perusteellisesti ja toimintaa koskevia vaatimuksia on sovellettava täysimääräisesti. Myös hallinnolliset prosessit vievät aikaa. Tukesin on mm. kuultava laajasti eri tahoja ja poikkeusoloissakin tehtyjä päätöksiä koskee laaja valitusoikeus. Valittajana voi olla esim. vieraan valtion hyväksi toimiva taho.

2. Siviiliräjähteet

Poikkeusoloissa räjähdysaineiden kulutus, kuljetukset ja varastointitarve kasvavat voimakkaasti. Tällöin siviiliräjähteiden turvallisesta säilyttämisestä, kuljetuksesta ja käytöstä on huolehdittava tehostetusti. Maanpuolustuksen käyttöön tarkoitetuista räjähteistä on omaa säätelyä, mutta siviiliräjähteidenkin osalta olisi tarpeen suunnitella ennalta turvalliset menettelytavat sekä viranomaisten toimivaltuudet.

Kun valmistaudutaan sotilaalliseen maanpuolustukseen, siviiliräjähteitä käytetään nopeatahtisesti esim. useissa erilaisissa maanrakennustöissä, jotka tukevat puolustusvoimien toimintaa ja väestönsuojelua sekä liittyvät kriittisten kohteiden suojaamiseen. Lainsäädännössä olisi luotava

edellytykset siviiliräjähteiden sujuvalle kuljetukselle ja varastoinnille tällaisissa tilanteissa ja niin, että em. tehtävät voidaan suorittaa viivytystä.

3. Kasvinsuojeluaineet ja biosidit

Toimitusketjuihin voi kohdistua häiriöitä, kun esim. Itämeren alueen liikenne häiriintyy. Tällöin ruokahuollon turvaaminen on tärkeää. Tukes myöntää lupia kasvinsuojeluaineille ja biosideille, joita käytetään mm. ruokahuollon turvaamiseksi ja tietyissä teollisissa prosesseissa. Jos normaaliaikana käytettäviä aineita ei olisi saatavilla toimitusketjuihin kohdistuvassa häiriötilanteessa, yhteiskunnassa voi syntyä tarve vaihtoehtoisten aineiden käytölle. Poikkeusolot voivat edellyttää esimerkiksi sitä, että Tukesilla olisi mahdollisuus myöntää määräaikaista poikkeuslupia tai noudattaa muita poikkeusmenettelyitä.

4. Sähköurakointi ja sähkölaitteistot

Sähköurakointi on luvanvaraista toimintaa, jonka osalta ei ole poikkeussäätelyä. Jotta rakentamis- ja korjaustyöt ovat mahdollisia myös poikkeusoloissa, sähköurakoinnin ja sähkölaitteistojen käyttöönoton vaatimuksia voi olla tarve keventää.

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö**Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:**

Vaikka perustuslain 23 § mahdollistaa tilapäiset poikkeusololait, tällaiset ad hoc -säädökset ovat aina epätydyttävämpi ratkaisu, kuin poikkeustilanteisiin varautuminen ennakolta. Poikkeustilanteissa on kiire ja ratkaisut voivat olla hätäisiä. Se periaate on edelleenkin kannatettava, että poikkeusoloissa tarvittavat toimintavaltuudet perustuvat mahdollisimman pitkälle lainsäädäntöön, joka on valmisteltu etukäteen ja huolellisesti harkiten normaalioloissa. Tätä puoltaa myös se, että vaikeimmissa poikkeusoloissa demokratia kaventuu.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Lounema Tomi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Karjalainen Sanna-Mari
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes