

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:

-

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:

-

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 kielto) koskevat huomiot:

-

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

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 2025:50). Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan hallintolainkäytön näkökulmasta seuraavaa.

Tuomioistuinten ja tuomarien asema

Koko valmiuslain ydinajatuksen muodostaa oikeusvaltiosta kiinnipitäminen myös poikkeusoloissa. Aiottu järjestelmä voi toimia vain, jos lisävaltuuksia saavien hallintoviranomaisten lisäksi kiinnitetään huomiota myös tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaamiseen. Uuden valmiuslain 6 §:n 2 momenttiin on otettu luettelo varautumisvelvollisista. Tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat mainitaan luettelossa nimenomaisesti, toisin kuin voimassa olevassa valmiuslaissa. Korkein hallinto-oikeus pitää tätä perusteltuna ratkaisuna, joka ilmentää tuomioistuinten valtionhallinnosta riippumatonta asemaa.

Uuden valmiuslain 51 §:n 1 momentin mukaan työmääräystä ei voisi antaa tuomarille. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata oikeuslaitoksen toiminnan riippumattomuutta poikkeusoloissa. Korkein hallinto-oikeus pitää tätäkin ratkaisua perusteltuna.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että tuomioistuinten ja tuomareiden mainitseminen mainituissa säännöksissä ei vielä riitä turvaamaan näiden toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa.

Uuden valmiuslain 33 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta siirtää poikkeusoloissa hallinnon toimintoja ja henkilöstöä toiselle paikkakunnalle sekä mahdollisuudesta velvoittaa henkilöstöä hoitamaan tilapäisesti toista virkaa tai tehtävää. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tämä säännös ei koske tuomioistuimia. Kuitenkin myös tuomioistuimissa saattaisi poikkeusoloissa ilmetä vastaavan kaltaisia tarpeita siirtää toimintoja tai henkilöstöä toiselle paikkakunnalle taikka toisiin tehtäviin. Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että valmiuslakiin yhdessä tuomioistuinlain kanssa sisältyy tältä osin riittävät toimivaltuudet. Henkilöstön osalta kysymys on paitsi tuomareista myös muusta henkilökunnasta. Korkein hallinto-oikeus katsoo edelleen, että riippumatta siitä, millä taholla poikkeusoloissa olisi yleensä valta päättää siitä, millä paikkakunnalla tuomioistuimet ja niiden henkilöstö toimivat, ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävän korkeimman hallinto-oikeuden tulisi voida myös poikkeusoloissa itse päättää, siirtääkö se ja miltä osin toimintaansa tarvittaessa Helsingin ulkopuolelle.

Uuden valmiuslain työvoiman saatavuuden turvaamista koskevaan lukuun ehdotetaan säännöksiä, jotka mahdollistaisivat poikkeamisen tietyistä palvelussuhteen ehdoista (41 §) sekä työntekijän irtisanomisajasta (43 §). Tuomioistuimia ei säännöksissä mainita erikseen tahoina, joissa poikkeuksia voitaisiin valtioneuvoston asetuksen perusteella soveltaa. Tarkoituksena ei liene, että poikkeukset voisivat tulla sovellettavaksi tuomioistuimissa sen takia, että ne ovat varautumisvelvollisia ja molempien pykälien 2 momentin 16 kohdan mukaan poikkeuksia voitaisiin soveltaa valtioneuvoston asetuksella säädettävässä laajuudessa ”muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana”. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että myös tuomioistuimet tulisi mainita tahoina, joissa pykälissä tarkoitettuja poikkeuksia voidaan soveltaa. Tilanteessa, jossa mainitut säännökset aktivoidaan Maahanmuuttovirastossa, on suorastaan ilmeistä, että vastaaviin joustoihin virkasuhteessa muutoin noudatettavista ehdoista on tarvetta myös hallintotuomioistuimissa. Jotta tällaisissa tilanteissa saavutetaan ilmeisenä tavoitteena oleva maassa ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden nopea poistaminen maasta, on välttämättä kiinnitettävä huomiota käsittelyn nopeuteen myös Maahanmuuttoviraston päätöksiin kohdistuvassa muutoksenhaussa.

Korvaukset ja muutoksenhaku korvausta koskevaan päätökseen

Uuden valmiuslain 23 lukuun ehdotetaan säännöksiä lain III osan (poikkeusolojen lisätoimivaltuudet) nojalla toteutettavien toimenpiteiden johdosta suoritettavista korvauksista. Valmiuslain säännöksiin perustuvien korvausten maksamisesta vastaisi ehdotuksen mukaan jatkossa aina Valtiokonttori. Laissa säädettäisiin myös korvausten hakemisesta ja maksamisesta noudatettavasta menettelystä.

Valtiokonttorin tekemiin korvausta koskeviin päätöksiin voisi vaatia Valtiokonttorilta oikaisua hallintolain 7 a luvussa säädettyä menettelyä noudattaen. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu muutoksenhakusääntely poikkeaisi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) säännöksistä. Työryhmämietinnössä todetaan, että 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. Työryhmämietinnön mukaan myöskään muutoksenhaun eriyttämistä osin yleisiin tuomioistuimiin ja osin hallintotuomioistuimiin ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen mukaan päätöksiä, joita Valtiokonttori tekisi valmiuslain korvaussäännöksiä soveltaen, pidettäisiin muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksinä. Mietinnössä esitetyistä syistä ehdotusta voidaan pitää perusteltuna ja asianmukaisena myös siltä osin kuin se merkitsisi muutosta nykytilaan. Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna ja hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisena myös esitystä, jonka mukaan Valtiokonttorin päätökseen olisi vaadittava oikaisua ennen kuin päätöksestä olisi mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen.

Muut muutoksenhakuun liittyvät säännökset

Työryhmämietinnön mukaan uuden valmiuslain muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat perusratkaisuiltaan voimassa olevan lain säännöksiä. Kaikki lain III osan nojalla tehdyt hallintopäätökset olisivat muutoksenhakukelpoisia. Muutoksenhaku ei kuitenkaan lähtökohtaisesti estäisi päätösten täytäntöönpanoa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole tältä osin lausuttavaa.

Uuden valmiuslain muutoksenhakua koskevaan lukuun ehdotetaan säännöstä eräiden riita-asioiden käsittelystä (170 §). Lakiin otettaisiin informatiivinen viittaus oikeudenkäymiskaareen eräiden valmiuslain toimivaltuuksiin liittyvien riita-asioiden käsittelystä.

Kysymys olisi ensinnäkin työsuhteen ehtoja koskevista riitaisuuksista. Säännösluonnoksen perusteluissa tuodaan esille, että palvelussuhteen ehtoja koskevissa ehdotetuissa 41 ja 42 §:ssä on asiallisesti kyse tiettyjen palvelussuhteen vähimmäisehtoja 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. Perusteluissa viitataan edelleen siihen, että ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti sitä, miten myös voimassa olevan lain palvelussuhteen ehtoja ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tulkittu (KHO 2023:83).

Kysymys olisi myös riitaisuuksista, jotka liittyvät lain 52 §:ssä tarkoitettuun työvelvollisuussuhteeseen tai lain 104 ja 105 §:ssä tarkoitettuun vuokrasuhteeseen. Perusteluista ilmenee, että työvelvollisuussuhde ja säännöksissä tarkoitettu vuokrasuhde perustuisivat viranomaisen 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.

Korkein hallinto-oikeus pitää hyvänä, että uudesta valmiuslaista nimenomaisesti ilmenisi se, että työnantajan ja työntekijän väliset riitaisuudet, jotka koskevat heidän välistään yksityisoikeudellista työsuhdetta, eivät kuulu hallintolainkäyttöön siinäkään tapauksessa, että riidan kohteena ovat palvelussuhteen ehdot määräytyisivät osin valmiuslainsäädännön perusteella, ja että tilanne on tämä silloinkin, kun työnantajana työsopimussuhteessa on jokin viranomainen. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ainakin ehdotetun 41 §:n perusteella valmiuslainsäädännöllä voidaan ilmeisesti säännellä myös virkasuhteisen henkilöstön palvelussuhteen ehtoja. Tähän liittyen lakiluonnoksen 170 §:ssä ja säännöksen perusteluissa puhutaan asianmukaisesti työsuhteesta sekä työntekijästä. Säännöksen perusteluissa voisi selvyiden vuoksi tuoda nimenomaisesti esille, että sääntely ei koske riitaisuuksia, jotka liittyvät virkasuhteisen henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Outi Suviranta ja Mikko Pikkujämsä. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 23.2.2026.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus