



Lausunto

27.2.2026

VN/5137/2022

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö 19.12.2025

Valtiovarainministeriön lausunto työryhmän mietintöön, joka sisältää ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi

I OSA

1. Luku Yleiset säännökset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

2. Luku Varautumisvelvollisuus

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösehdotusten suhde muuhun lainsäädäntöön

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan varautumisen päämääränä on pienentää uhkien toteutumisen todennäköisyyttä, edistää omaa valmiutta kohdata niitä ja luoda edellytykset vasteelle. Puolestaan tieto- ja viestintätekniikan merkitys yhteiskunnassa on muuttunut siitä, kun nykyisin voimassa oleva valmiuslaki on säädetty. Aikaisemmin tukitoimintona toimineesta tieto- ja viestintätekniikasta on tullut kriittistä infrastruktuuria, jonka varassa kansalaisten arki ja yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat. Toiminnan jatkuvuuden ja varautumisen näkökulmasta tieto- ja viestintätekniikka muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, jonka häiriöttömyys on perusedellytys tehokkaalle häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnalle. Valmiuslain kaltaisessa poikkeusolojen lainsäädännössä on riittävällä tavalla tunnistettava, että viranomaisten toimivaltuuksien toimeenpano, kuten säännöstelytoimet tai reaaliaikainen tiedonvaihto, edellyttävät teknistä suorituskykyä. Mikäli lainsäädännöllisessä varautumisessa ei riittävällä tavalla ole huomioitu tieto- ja viestintätekniikan merkitystä ja tehty esimerkiksi asianmukaisella tavalla tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointia valmiuslain toimivaltuuksien toimeenpanon edellytyksenä olevista tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin kohdistuvista kehitystarpeista, seurauksena on pahimmillaan se, ettei valmiuslaissa säädettäviä toimivaltuuksia ole mahdollista hyödyntää.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten suhteesta muihin varautumista koskeviin säännöksiin. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan kyberturvallisuutta koskevien riskien hallintaan liittyvistä velvoitteista säädetään kyberturvallisuuslaissa (124/2025) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019). Pykälän ja sen perustelujen perusteella jää

epäselväksi, miksi tiedonhallintalain informatiivinen viittaussäännös on kiinnitetty ainoastaan tiedonhallintalain 4 a luvun kyberturvallisuussäännöksiin.

Tiedonhallintalain 13 a §:ssä säädetään viranomaisten ja tiedonhallintayksiköiden varautumisvelvollisuudesta häiriötilanteisiin. Tiedonhallintalain 13 a §:n varautumisvelvollisuutta ja siihen liittyvää riskienarviointivelvollisuutta sovelletaan julkisen hallinnon viranomaisten tietojen käsittelyyn viittauksena mainittuja kriittisen infrastruktuurin turvaamista ja kyberturvallisuutta koskevia säännöksiä laajemmin. Luonnoksen viittaussäännös ei vastaa informatiivisella viittaussäännöksellä tavoiteltuun tarkoitukseen auttaa lukijaa saamaan kuvaa kokonaisuudesta, mikäli viittaussäännös on oleellisesti puutteellinen.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin yleisestä varautumisvelvollisuudesta. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan varautumisvelvollisen on 2 luvussa säädetyin toimenpitein varmistettava lakiin perustuvien tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa. Voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä puolestaan säädetään siitä, että varautumisvelvollisen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Vaikka ehdotuksen perusteluissa todetaan, että kyse ei olisi uudesta velvollisuudesta, vaikuttaisi ehdotettu muotoilu muuttavan varautumisvelvollisuuden sisältöä. Voimassa olevassa valmiuslaissa lähtökohtana on viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen. Myös kyberturvallisuuslaissa, tiedonhallintalain 4 a luvussa ja laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta (310/2025) lähtökohtana on pyrkimys toimenpitein varmistaa toiminnan ja palvelutuotannon jatkuvuus. Riskienhallinta ja varautuminen häiriöihin ja poikkeamiin ovat vain välineitä jatkuvuuden turvaamiseksi.

Esitetty häiriöttömyystavoite siirtää painopistettä siihen, että myös poikkeusoloja varten tehtävässä varautumisessa tulisi pyrkiä varautumaan siihen, että kaikki viranomaistoiminnot jatkavat häiriöttömästi, vaikka käsillä olisi kuinka vakava kriisi. Tieto- ja viestintäteknikka, johon julkisen hallinnon tiedonhallinnan toiminnot perustuvat, on toiminto, jossa häiriö vaikuttaa suoraan tieto- ja viestintäteknikan käyttökelpoisuuteen. Toisaalta täysin häiriöttömän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tavoittelemisen voisi johtaa epärealistisiin investointeihin ja muihin resurssitarpeisiin. Tällöin julkisen hallinnon tiedonhallinnan varautumisen näkökulmasta ei lähtökohtaisesti tavoiteltavaa ole välttämättä mahdollisimman häiriötön tiedonhallinnan toimintojen ja tieto- ja viestintäteknisten palvelujen toiminta, vaan välttämättömien viranomaistehtävien toiminnan edellytysten varmistaminen esimerkiksi joustamalla palveluiden laatuja suoritustasoista tilanteissa, joissa häiriötä voi ilmetä. Jatkovalmistelussa olisi tarpeellista arvioida asiaa edelleen ja vähintään avata asiaa tarkemmin perusteluissa. Mikäli nykyisessä muotoiluehdotuksessa pitäydytään, olisi tarpeen myös perusteluissa avata, mitä ”mahdollisimman häiriötön” määre säännöksessä tarkoittaa. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että varautumisvelvollisuus ohjaisi tosiasiallisesti oikean tasoisten varautumistoimenpiteiden toteuttamiseen.

Varautumisvelvollisuuden soveltamisala

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin varautumisvelvollisuuden organisatorisesta soveltamisalasta. Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana säännösehdotuksen sanamuotoa, jonka mukaan varautumisvelvollisuus ulottuisi myös itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Ehdotettu säännös selkiyttää nykyiseen lakiin

verrattuna varautumisveloitteen soveltamista esimerkiksi sellaisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin kuin Keva ja Kuntien takauskeskus.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan varautumisvelvollisia olisivat valtion viranomaiset. Pykälän perusteluiden mukaan valtion viranomaisia ovat muun muassa valtion keskushallintoon kuuluvat valtioneuvosto, ministeriöt, sekä valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet, sekä alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että varautumisvelvollisuuden organisatorinen soveltamisala ei ole valtionhallinnon osalta yhtenäinen tiedonhallintalain kanssa.

Tiedonhallintalain 13 a §:n varautumisvelvollisuudet kohdistuvat tiedonhallintayksikköön. Myös tiedonhallintalain 4 a luvun kyberturvallisuusvelvoitteista vastaa tiedonhallintayksikkö. Tiedonhallintalain 2 §:n 2 kohdan mukaan tiedonhallintayksikkö on viranomainen, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti. Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tiedonhallintayksiköksi määritellään valtion virastot ja laitokset. Vastaavasti virasto on määritelty myös valtion virkamieslain (750/1994) 1 §:n 3 momentissa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan varautumisvelvollisuus olisi selkeämpää ja tarkoituksenmukaisempaa kohdentaa virastoon virastossa toimivien viranomaisten sijaan. Tällöin organisatorinen soveltamisala olisi yhtenäinen myös tiedonhallintalain kanssa. Edelleen vastuu jäsenyysi tällöin loogisemmin työnantajavirasto - käsitteeseen ja virastojen toimivaan johtoon, joka käytännössä vastaa ja päättää viraston toiminnasta. Sama logiikka on tiedonhallintalaissa, jossa johdon vastuusta on säädetty 4 §:n 2 momentissa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueesta annetun lain 150 §:ssä säädetään varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pykälän mukaan hyvinvointialueen on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Varautumisen ohjaus, valvonta ja yhteensovittaminen

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan kukin ministeriö ohjaisi ja valvoisi varautumista omalla hallinnonalallaan ja yhteensovittaisi varautumista toimialallaan. Nykyisen valmiuslain 13 §:ssä puolestaan säädetään, että varautumista johtaa ja valvoo kukin ministeriö toimialallaan. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 208–209) ei tarkemmin kuvata ministeriön hallinnonalaan ja toimialaa kuvaavien käsitteiden eroa taikka ministeriön toimialan määräytymisen perusteita. Jotta ministeriöiden väliset toimivaltasuhteet olisivat mahdollisimman selkeät, olisi esityksen jatkovalmistelussa perusteltua täsmentää kyseisiä käsitteitä ja ministeriöiden toimialavastuiden määräytymistä.

Kunnat eivät itsehallinnollisina yhteisöinä kuulu minkään ministeriön hallinnonalaan tai toimialaan. Näin ollen lakiehdotuksen 9 §, joka koskee ministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa varautumisen ohjauksesta, ei kata kuntien varautumisen ohjausta. Käytännössä kuitenkin usean eri ministeriön toimialaan kuuluu kuntien ohjaamiseen liittyviä tehtäviä kuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön perusteella. Tältä osin

ministeriöiden vastuut kuntien varautumisen ohjauksessa jäävät valmiuslain tasolla jäsentymättä.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, olisiko esityksen perusteluista tarpeen täydentää siten, että niistä kävisi ilmi myös kuntien varautumisen liittyvät ministeriöiden ohjausvastuut. Täsmennys voisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää esimerkiksi ehdotetun 9 §:n toista virkettä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 208), joissa kuvataan ministeriöiden velvollisuutta yhteensovittaa varautumista toimialoillaan yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä toimialansa yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa. Tähän yhteyteen voisi olla perusteltua ottaa maininta myös kuntien varautumisen yhteensovittamisesta ja siinä tehtävästä yhteistyöstä.

Lakiehdotuksen 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty hallinnonala- ja toimialakäsitteiden sisältöä ja niiden mahdollisia eroavaisuuksia. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa voisi olla tarkoituksenmukaista täsmentää käsitteitä etenkin, kun otetaan huomioon hyvinvointialueen oikeushenkilöys. Hyvinvointialue on hyvinvointialueesta annetun lain 2 §:n mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Hyvinvointialue ei siten kuulu minkään ministeriön hallinnonalaan eikä varsinaisesti toimialaankaan. Ministeriöiden vastuut hyvinvointialueiden varautumisen ohjauksessa jäävät valmiuslain tasolla epämääräisiksi ja jäsentymättömiksi. Käytännössä kuitenkin hyvinvointialueesta annettu laki ja muu erityislainsäädäntö sisältävät säännöksiä ministeriöiden ohjauksesta.

II OSA

3 Luku Poikkeusoloista päättäminen ja hallinnon erityisjärjestelyt

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

4 Luku Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

Lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvosto voisi poikkeusoloissa ohjata myös hyvinvointialueita ja kuntia siinä laajuudessa kuin se olisi poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Momentin säännöskohtaisten perusteluiden (s. 575) mukaan tällä viitattaisiin ennen muuta laissa tarkoitettujen lisätoimivaltuuksien yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtäävään ohjaukseen, minkä lisäksi kyse voisi olla myös paikallisille viranomaisille annettavasta tuesta poikkeusolojen hallintaan liittyvän ratkaisuvallan käyttämiseksi.

Valtiovarainministeriö pitää esitettyä säännöstä perusteltuna ja kannatettavana poikkeusolojen tehokkaan hallinnan kannalta. Valtakunnallinen ohjaus mahdollistaa viimesijaisesti sen, että poikkeusolojen hallintaan liittyvät toimenpiteet toteutetaan myös kunnissa oikea-aikaisesti, tarkoituksenmukaisesti ja valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla. Toisaalta tärkeä säännöksen perusteluissa todettu lähtökohta on, ettei valtioneuvostolla olisi ehdotetun säännöksen nojalla toimivaltaa määräys- tai päätösvaltaa sisältävien ohjauskeinojen käyttöön, eikä ohjausta voitaisi ulottaa ohjauksen kohteena olevien viranomaisten ratkaisuvallan käyttöön tai toimivaltasuhteisiin. Tällainen rajausta on välttämätön sekä kuntien että hyvinvointialueiden päätöksenteon itsenäisyyden turvaamisen kannalta.

5 Luku Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

III OSA

6 Luku Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaaminen

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamisen edellyttämistä toimivaltuuksista. Valtiovarainministeriön edustaja on jättänyt jo valmiuslakityöryhmän mietintöön eriävän mielipiteen ja lausuman, joka koskee säännösluonnoksen tarkistamista.

Lakiehdotuksen 34 §:n mukaisen julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista koskevan toimivaltuuden esitetään olevan käyttöön otettavissa kaikissa poikkeusoloissa lukuun ottamatta poikkeusoloja, jotka perustuvat hyvin laajalle levinneeseen ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaan tartuntatautiin. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä eriävässä mielipiteessä esiin tuoduin perustein, että julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista koskevat toimivaltuudet olisivat käytettävissä myös lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisissa hyvin laajalle levinnyttä ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaa tartuntatautia koskevissa poikkeusoloissa. Laajalle levinneen ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavan tartuntatautia koskevan poikkeusolon hallinnassa tarvitaan välittömästi monia erilaisia viranomais toimintoja. Sosiaali- ja terveydenhuolto on täysin riippuvainen tiedonhallinnan toiminnoista ja niiden edellytyksenä tuotettavista tieto- ja viestintäteknisistä palveluista. Lisäksi, kuten koronapandemian aikana havaittiin, tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarve suhteessa normaalioloihin kasvaa vakavan tartuntataudin tilanteessa pyrittäessä välttämään kontakteja. Samanaikaisesti on oletettavaa, että erityisen vakavassa tartuntataudin tilanteessa työvoiman saatavuus on rajallista, mistä voi aiheutua merkittäviä ongelmia tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuotannolle. Käytännössä vaarallista tartuntatautia ei ole mahdollista hallita ilman mahdollisuutta hyödyntää tieto- ja viestintäteknikkää.

Tiedonsaantioikeuksien turvaaminen

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettävien toimivaltuuksien toimeenpano edellyttää sitä, että valtiovarainministeriö saa yksityisiltä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajilta sellaisia tietoja, joihin valtiovarainministeriöllä ei ole normaalioloissa tiedonsaantioikeuksia eikä myöskään käsittelytarvetta. Valmiuslaissa tulisi säätää valtiovarainministeriön välttämättömistä tiedonsaantioikeuksista yksityisiltä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarjoajilta esimerkiksi omassa 34 §:n momentissa seuraavasti:

”Valtiovarainministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä 1 momentissa tarkoitetun päätöksenteon kannalta välttämättömät tiedot

viranomaisen lukuun toimivilta yksityisiltä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajilta.”

Tiedonsaantioikeuden tulisi koskea vain välttämättömiä tietoja, jotka kuvaavat yksityisen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajan palveluntuotannon merkitystä poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömissä julkisen hallinnon tiedonhallinnan toiminnoissa ja muissa yhteiskunnan elintärkeissä toiminnoissa. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa kyky tuottaa palveluja julkiselle hallinnolle, mukaan lukien tiedot henkilöstö- ja asiantuntijaresurssien riittävydestä, palvelutuotannossa tarvittavien laitteiden ja varalaitteiden saatavuudesta, sekä energiantuotannon ja tietoliikenneyhteyksien toimivuudesta. Välttämättömiä olisivat myös tiedot siitä, tuottaako palvelujen tarjoaja palveluja asiakkaille, jotka ovat poikkeusolojen hallinnan kannalta tärkeitä toimijoita. Lisäksi tarvitaan arviot vaikutuksista, joita julkisen hallinnon tiedonhallinnan toimintojen ensisijaisuus aiheuttaisi palvelun tarjoajan muun palvelutuotannon saatavuudelle, sekä arviot ensisijaisuuden soveltamisen vaikutuksista palvelujen tarjoajan muiden asiakkaiden toimintoihin.

Tietokoneohjelman hyödyntäminen poikkeusoloissa

Valtiovarainministeriö ehdottaa myös lisättäväksi lakiehdotuksen 34 §:ään momentin, jolla varmistettaisiin se, että voidaan jatkaa laillisesti hankitun, tietokoneohjelman sisältävän ohjelmiston hyödyntämistä tilanteessa, jossa yksityinen palvelujen tarjoaja ei kykene enää tuottamaan ylläpitopalvelua, mutta viranomainen itse tai jonkun kolmannen avustuksella kykenee jatkamaan tietokoneohjelman hyödyntämistä. Tavoitteena olisi varmistaa se, ettei olisi tekijänoikeudellisia esteitä hyödyntämisen jatkamiselle. Uudessa momentissa tulisi säätää esimerkiksi seuraavasti:

”Viranomainen ja 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu yhteisten palvelujen tuottaja saa valmistaa laillisesti hankkimastaan tietokoneohjelmasta sellaiset kappaleet ja tehdä ohjelmaan sellaisia muutoksia, jotka ovat tarpeen ohjelman käyttämiseksi aiottuun tarkoitukseen. Tämä koskee myös virheiden korjaamista. Sopimuksen ehto, jolla rajoitetaan tämän momentin mukaista käyttöä, on tehoton.”

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely ei laajentaisi sääntelyä merkittävästi suhteessa tekijänoikeuslain 25 j §:ään eikä olisi ristiriidassa suhteessa EU-sääntelyyn koskien tietokoneohjelmadirektiiviä.

Valtion maksuvalmiuden turvaaminen

Lakiehdotuksen 39 §:n mukaan valtioneuvosto voisi siirtää valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sellaisten valtion menojen maksatusta, joiden maksuajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole erääntyneet. Tällaisia menoja olisivat muun muassa lakisääteiset valtionosuudet kunnille ja hyvinvointialueiden valtion rahoitus. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on lakisääteisiä tehtäviä ja lisäksi valmiuslaki asettaa sekä kunnille että hyvinvointialueille poikkeusoloihin liittyviä velvollisuuksia, joista voi aiheutua lisääntyviä kustannuksia. Hyvinvointialueet huolehtivat terveyden ja turvallisuuden kannalta erityisen kriittisistä tehtävistä ja toimivat maan puolustuskyvyn turvaajina järjestämällä ensisijaiset terveyspalvelut armeijalle ml. Nato-joukoille. Koska hyvinvointialueet toimivat lähes täysin

valtion rahoituksella, alueiden rahoituksen maksatusajankohtien siirtäminen voi aiheuttaa hyvinvointialueille erityisen merkittävän tosiasiallisen häiriön toimintaan ja vaarantaa perusoikeuksiin kytkeytyvien elintärkeiden palvelujen järjestämisen. Valtion rahoituksen maksatuksia siirrettäessä tulisi ottaa huomioon, ettei maksatusten siirtäminen vaaranna kuntien tai hyvinvointialueiden kykyä selviytyä tehtävistään.

7 Luku Työvoiman saatavuuden turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

8 Luku Työvelvollisuus

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

9 Luku Sotilaallisen puolustusvalmiuden tukeminen

Valtiovarainministeriön jäsen on valmiuslakityöryhmän mietintöön antamassaan lausumassa todennut, että valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat valmistelleet ja antaneet valmiuslakityöryhmän sihteeristölle esityksen, jossa on yhteensovitettu julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamisen (34 §) ja sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemisen säännökset (59 ja 60 §). Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa mainitut toimivaltuudet yhteensovitetaan huomioiden viranomaistoiminnan ja sotilaallisen puolustusvalmiuden intressit.

Valtiovarainministeriö painottaa sitä, että uudessa valmiuslaissa tulisi olla selkeää, millaisessa päätöksentekomenettelyssä yhteensovitetaan sotilaallisen puolustusvalmiuden ja toisaalta muun kriittisen viranomaistoiminnan edellytyksenä oleva välttämätön tarve yksityiseen tieto- ja viestintätekniiseen palvelutuotantoon. Yhteensovittamista ei voi jättää ehdotuksen yleisten valtioneuvoston ohjaustoimivaltuuksien (24 ja 25 §) varaan, vaan yhteensovittaminen tulee tehdä etukäteen.

Mahdollisena yhteensovittamisen ratkaisuna voitaisiin pitää sitä, että yksityisen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajan toimiessa myös muun viranomaisen kuin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen lukuun, palvelutuotannon etusija määräytyisi ehdotettavan 34 §:n mukaisesti, mikäli 34 §:ssä säädetty toimivaltuudet olisi otettu käyttöön.

Valtiovarainministeriö kiinnittää sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamisen toimivaltuuden osalta huomiota siihen, että lakiehdotuksen 59 §:ssä Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella olisi käyttöönottoasetuksen perusteella suoraan toimivalta velvoittaa tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajia suorittamaan puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja. Lakiehdotuksen 34 §:ssä menettely olisi tarkkarajaisempi kiinnittyen perustuslain 23 §:n edellytyksiin, sillä ensin valtioneuvostotasolla priorisoitaisiin poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömät julkisen hallinnon tiedonhallinnan toiminnot, minkä jälkeen ministeriötason päätöksellä velvoitettaisiin yksityinen palvelujen tarjoaja asettamaan palvelutuotannossa etusijalle priorisoidut toiminnot.

Sotilaallisen puolustusvalmiuden toimivaltuus ei siis noudata niitä periaatteita, joita säätämisyjärjestysperusteluissakin on yleisesti valmiuslain valmistelussa todettu noudatettavan: "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.” (s. 511) Merkityksellistä on, että valmiuslaki ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n edellytykset täyttävänä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaikka se sisältää toimivaltuuksia, jotka kohdistuvat samaan sääntelykohteeseen. Sotilaallista puolustusvalmiutta koskeva toimivaltuus mahdollistaisi kuitenkin laajemman harkintavallan käytön alemmalla viranomaistasolla. Tätä sääntelyratkaisua ja sen suhdetta perustuslain 23 §:ään ei ole arvioitu.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 59 §:ssä huomiota myös palvelujen suorittamisvelvollisuuden kohteena olevaan listaukseen, joka ei ole tyhjentävä. Tieto- ja viestintätekniset palvelut rinnastetaan muihin, enemmän tukipalvelun kaltaisiin palveluihin. Kuitenkin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, ”Tietotekniikan ja tietojärjestelmien merkitys maanpuolustukselle on kasvanut järjestelmien digitalisoitumisen ja teknisen kehityksen myötä” (299). Käytännössä kyse on kriittiseksi infraksi luokitellusta toiminnosta, mistä koko yhteiskunta on riippuvainen. Valtiovarainministeriö ehdottaa jatkovalmistelussa erotettavaksi selkeästi omaksi toimivaltuudeksi sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi tarvittavien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen suorittamisvelvollisuuden, jotta jo toimivaltuuksien käyttöönottoaiheessa arvioidaan toimivaltuuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus asianmukaisessa laajuudessa. Mikäli tieto- ja viestintätekniset palvelut jäisivät lausuttavana olevan lakiehdotuksen mukaiseen listaan, aiheuttaisi se riskin siitä, että käyttöönotettava palvelujen suorittamisvelvollisuuden toimivaltuus olisi liian laaja.

Lakiehdotuksen 60 §:n sisältö on sanamuodoiltaan epäselvä ja mahdollistaa ongelmallisen laajan tulkinnan siitä, mitä tarkoitetaan velvollisuudella luovuttaa käyttöoikeus viranomaisen tietojärjestelmään. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan, ettei 60 §:n toimivaltuutta voi kohdentaa viranomaisiin. Jatkovalmistelussa tulisi muutenkin selkiyttää ja täsmentää sitä, mihin velvollisuus tosiasiaassa on tarve kohdentaa. Onko tarve saada jotain tietoja, jolloin tulisi säätää tietojensaantioikeudesta, vai onko kyse tekijänoikeudellisesta ulottuvuudesta tietokoneohjelmaan?

Ahvenanmaan erityistilanteen huomioon ottaminen

Lakiehdotuksen 34 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”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. Valtiovarainministeriö voisi päättää myös Ahvenanmaan julkisen hallinnon turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä” (s. 252).

Perusteluja tulisi jatkovalmistelussa täsmentää ottaen huomioon se, että siltä osin kuin Ålcom tuottaa sähköisen viestinnän palveluja, sovelletaan siihen sähköisen viestinnän

sääntelyä ja valmiuslaissa viestintäpalveluiden turvaamisen säännöksiä. Nyt perustelut antavat virheellisen kuvan, että viestintäpalveluita voitaisiin priorisoida 34 §:n perusteella. Siltä osin kuin Ahvenanmaalla toimii yksityisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tarjoavia yrityksiä, jotka tuottavat palveluja viranomaisille, valtiovarainministeriö voisi säännöksen mukaisella toimivaltuudella priorisoida myös tällaisten yritysten resursseja.

10 Luku Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

Lakiehdotuksen 69 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnan alueelle siirtyneiden henkilöiden tekemien ilmoitusten vastaanottamisesta ja niiden välittämisestä edelleen Digi- ja väestötietovirastolle. Ilmoitusvelvollisuutta koskeva sääntely olisi uutta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota ilmoitusvelvollisuuden toteutukseen. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin siitä, miten kunta toimittaa tiedot. Toisaalta kuitenkin lakiehdotuksen 6 § edellyttää varautumisvelvollisia varautumaan kyseisen toimivaltuuden käyttöön. Tuleeko tosiasiasa kuitenkin ilmoitusvelvollisuuden mahdollistamat toimintamallit ja esimerkiksi tiedonhallinnan muutokset toteuttaa suoraan valmiuslain säännösten perusteella? Mikä on tällöin tarkentavan asetuksen tasoisen sääntelyn merkitys?

Lakiehdotuksen 69 § kytkeytyy myös 77 §:n käyttöön varautumiseen. Lakiehdotuksen 77 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa hyvinvointialueen hallintaan huoneistoja siirtyneen väestön tilapäistä majoittamista varten. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavaa: ”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. Toimivaltuudensoveltaminen kytkeytyisi siksi osaltaan myös 69 §:n 3 momentissa säädettyyn siirretyn väestön ilmoitusvelvollisuuteen” (s.328). Valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei esityksestä käy ilmi, mihin perustuen ja millä tavalla hyvinvointialue saa tiedon siirtyneestä väestöstä, ja millaisia tiedonhallinnan muutosvaikutuksia tällaiseen varautumisesta syntyy.

11 Luku Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

Tiedonhallinnan turvaamista koskevien säännösten yhteensovittaminen

Lakiehdotuksen 81 §:n (Palvelujen suorittaminen Rajavartiolaitokselle) ja edellä lausunnossa käsitellyn 34 §:n välillä on vastaava yhteensovittamistarve kuin lakiehdotuksen 59 §:n kanssa. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuden tarkoituksena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, ja se tulisi sovellettavaksi lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi selkeää, että yhteensovittaminen tehtäisiin siten, että yksityisen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajan toimiessa myös muun viranomaisen kuin Rajavartiolaitoksen lukuun,

palvelutuotannon etusija määräytyisi 34 §:n mukaisesti, mikäli 34 §:ssä säädetyt toimivaltuudet olisi otettu käyttöön.

Hallitsemattoman maahanmuuton estäminen

Sisäministeriön eriävässä mielipiteessä (esityksen liite 2) esitetään muutoksia tässä luvussa oleviin 70 ja 82 §:iin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustelujen ehdotuksen luvussa 1.1.2 turvallisuusympäristöä on tarkasteltu tasapainoisesti kokonaisturvallisuuden näkökulmasta valtakunnan eri alueet huomioon ottaen. Sisäministeriön ehdottama muutos tarkoittaisi itärajan painottamista siten, että laajamittaisen maahantulon vaikutukset esimerkiksi merirajojen turvaamisessa jäisivät huomioon ottamatta. Syksyllä 2025 valmistellussa sisäisen turvallisuuden selonteossa (VN 2025:85) todetaan kuitenkin, että hybridiuhka on kasvanut niin itä- kuin länsirajallakin ja tämä olisi tarpeen ottaa huomioon myös valmiuslakia koskevassa esityksessä.

Lisätoimivaltuuksien tarve tulee arvioida tilannekohtaisesti. Vastaavasti mahdolliset toimivaltuusehdotuksia koskevat muutokset pitää pystyä perustelemaan hallituksen esitystä viimeisteltäessä ottaen huomioon myös niiden vaikutukset viranomaisten väliseen työnjakoon. Lakiehdotuksen 70 § koskee kuljetusten suorittamisvelvollisuutta. Sisäministeriö ehdottaa, että lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa tulee rajoittaa tilanteissa, joissa poikkeusolon peruste on laajamittainen maahantulo. Pykälässä säädetyt kuljetusten suorittamisvelvollisuuden rajaaminen pois tilanteista, joissa poikkeusolot perustuvat laajamittaiseen maahantuloon, vaikuttaisi alueellisesti eri tavoin. Lakiehdotuksen 82 § koskee puolestaan huoneiston luovuttamista maahanmuuttoviraston käyttöön poikkeusolojen aikana tilanteessa, jossa normaaliajan toimivaltuudet ja viranomaisyhteistyötä koskevat säännökset eivät ole riittäviä. Valtiovarainministeriö katsoo, että edellä mainituille lakiehdotuksen 70 ja 82 §:ien toimivaltuussäännöksille on mietinnössä esitetty perusteltu tarve ja ehdotusten vaikutukset on arvioitu.

12 Luku Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

13 Luku Välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

14 Luku Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

15 Luku Asumisen järjestäminen poikkeusoloissa

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

16 Luku Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

Valtiovarainministeriö uudistaa ministeriön edustajan työryhmämietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä 26.6.2025 esitetyn näkemyksen siitä, että ehdotuksen 16 luvun

mukaisten rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamista koskevien ja ministeriön valmisteluvaiheessa yksilöimien toimivaltuuksien tulisi olla käyttöön otettavissa kaikissa lakiehdotuksen 11 §:n mukaisissa poikkeusoloperusteissa.

Valtiovarainministeriön edustaja on jättänyt mietintöön lisäksi eriävän mielipiteen lakiehdotuksen 110 §:ään rahoitus- ja maksuvälineitä koskevista toimista. Valtiovarainministeriö viittaa eriävässä mielipiteessä todettuun ja katsoo, ettei säännösehdotus ole käytännössä sellaisenaan toimiva ja tehokas tapa säännellä pääomapaon estämistä poikkeusoloissa. Toimivaltuussäännöksen tulisi olla sovellettavissa kaikkien poikkeusoloperusteiden mukaisissa tilanteissa. Pääomamarkkinat reagoivat poikkeusoloihin ja tuottojen vaarantumiseen siitä riippumatta, johtuuko tilanne sodasta tai sen uhasta tai esimerkiksi suuronnettomuudesta.

Valmiuslakityöryhmän ehdotus merkitsisi pääomapaon estämiseksi tarvittavan säännöksen toimintalogiikan erittäin merkittävää muutosta sekä Suomen Pankin nykyisten toimivaltuuksien olennaista kaventumista. Pääomapaon estämiseksi tarvittavien toimenpiteiden laatua ja laajuutta voidaan poikkeusoloissa joutua arvioimaan ja tarkistamaan jatkuvasti hyvin nopealla valmiudella ja aikataululla. Pääomapaon estäminen valtioneuvoston asetuksen kautta tapahtuvalla sääntelyllä ja toimintamallilla olisi jo lähtökohtaisesti hidasta ja epätarkoituksenmukaista ja johtaisi käytännössä siihen, että pääomapaon estäminen olisi tehotonta.

Myös esitetty ajallinen rajoitus on tarpeeton ja haitallinen eikä sille ole esitetty toimivia perusteita. Käyttöönottoasetus itsessään mahdollistaa toimivaltuuksien ajallisen rajoittamisen. Lisäksi kansainvälisten kokemusten perusteella pääomaliikkeitä voidaan joutua rajoittamaan merkittävästi pidemmän aikaa kuin vain säännösehdotuksen mukaisen yhden kuukauden enimmäisajan. Erillisen pääomaliikesääntelyn luominen kyseisellä aikajänteellä olisi myös vaikeaa ottaen huomioon, että viranomaisilla olisi poikkeusoloissa paljon muitakin tehtäviä. Pääomaliikkeet ja niiden muodot muuttuisivat ajassa nopeasti, mikä edellyttäisi myöskin sääntelyn jatkuvaa päivitystarvetta. Olennaisena riskinä olisi myös se, että päivitettykin sääntely olisi auttamattomasti jäljessä käsillä olevassa tilanteessa.

Suomen Pankki on eduskunnan pankkina ja Suomen rahaviranomaisena luotettava viranomainen. Sillä on myös paras tieto ja operatiivinen kyky kalibroida pääomaliikkeiden rajoitukset kulloiseenkin tilanteeseen sopivaksi.

Pääomaliikkeitä koskevan sääntelyn osalta tulisi palata voimassa olevan lain toimintalogiikkaan, erillisiä soveltamisasetuksia tai aikarajoitteita ei tulisi edellyttää ja Suomen Pankin rooli tulisi pääsääntöisesti säilyttää nykyisellään. Valtiovarainministeriö esittää tarkistettavaksi lakiehdotuksen 110 §:n 2 momentin 1) kohtaa ja poistettavaksi 4) ja 5) kohdat, poistettavaksi 3 momentin ja täydennettäväksi 4 momentissa säädettäviä Suomen Pankin myöntämän poikkeuksen käytön edellytyksiä. Ministeriön yksityiskohtaiset muutosehdotukset 110 §:n momentteihin näkyvät lausunnon yhteydessä jätettävästä liitteestä.

Valtiovarainministeriö esittää lisäksi yksityiskohtaisempia huomioita eräistä perustelujen kohdista. Ehdotuksen perustelujen kappale 2.2.6.3 Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaamisesta sisältää asiavirheitä ja kyseenalaisia tulkintoja. Toisin kuin voimassa olevan valmiuslain 15 §:n osalta todetaan, toimivaltuuksia ja niiden ajallista

ulottuvuutta säädellään käyttöönottoasetuksin. Valmiuslain 6 §:n mukaan tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.

Pykälän antamien toimivaltuuksien kalibrointi juuri käsillä olevaan tilanteeseen tapahtuu Suomen Pankin toimin. Kyseessä eivät kuitenkaan ole työryhmämuistiosta poiketen Suomen Pankin yksittäisiin hakemuksiin tekemät hallintopäätökset vaan poikkeuksista päätetään kategorisesti. Keskuspankin toiminta vastaa esimerkiksi nykyisiä Verohallinnon päätöksiä. Verohallinto tekee eri verolakeihin pohjautuvien valtuutusnormien mukaisesti päätöksiä tietyistä asiakokonaisuuksista siten, että ne eivät suoraan kohdistu tiettyyn hakijaan, vaan kattavat tiettyjä asiakokonaisuuksia. Nämä päätökset annetaan ilman yksittäisen tahon hakemusta. Päätökset pohjautuvat eri verolaeissa Verohallinnolle annettuun valtuuteen määrätä näistä seikoista, joiden pohjalta verohallinto antaa yleisesti noudatettavat päätökset, joita toimijoiden tulee noudattaa. Kyseessä eivät siis ole miltään osin hakijoiden tekemiin hakemuksiin tehtävät päätökset eikä päätösten osalta ole hallintolain mukaisia hakijoita, jotka voisivat valittaa päätöksestä.

Nykyisen valmiuslain 15 §:n toimivaltuuksien vaikutuksista annetaan kohtuuton kuva todettaessa, että ne ”muun muassa estävät maksuvälineiden kuljettamisen rajan yli, velvoittavat luovuttamaan ulkomaiset arvopaperit Suomen pankille sekä estämään kaikenlaiset taloudelliset toimet suomalaisen ja ulkomaalaisen luonnollisen tai oikeushenkilön välillä.” Pykälässä edellytetään nimenomaisesti, että toimivaltuuksilla tavoitellaan maan valuuttavarannon sekä valtion maksuvalmiuden turvaamista. Kyseessä ei siis ole kaikkien pääomaliikkeiden, tai kaikkien taloudellisten toimien kieltäminen, vaan pääomaliikkeiden rajoittaminen vain siihen mittaansa saakka, että maan valuuttavaranto ja valtion maksuvalmius pystytään turvaamaan. Pääomaliikkeiden rajoittamisen päätarkoitus on turvata riittävät kansantalouden toiminnan kannalta tarpeelliset pääomat.

Lakiehdotuksen perustelujen huomio, että rahoitusmarkkinoille on tullut uusia toimijoita ja tuotteita, pitää sinällään paikkansa. Tämä voidaan ottaa huomioon kevyellä päivityksellä eikä valmiuslain merkittävä uudistaminen ole tarpeen. Toimivaltuuksia arvioitaessa on huomioitava myös turvallisuustilanteen merkittävä heikkeneminen viime vuosina esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan myötä. Perustuslakivaliokunnalle tulisi antaa mahdollisuus arvioida sääntelyn perustuslain mukaisuus uudelleen muuttuneen turvallisuustilanteen myötä.

Kappaleen 2.3.2 Rahoitus- ja vakuutusala lisäarvo ja tarkoitus jää kyseenalaiseksi. Se käytännössä kuvaa eri EU-instituutioiden toimintaa. Lisäksi se keskittyy kapea-alaisesti ainoastaan taloudellisiin kriiseihin. Jos kyseinen kappale halutaan säilyttää, tulisi sitä merkittävästi laajentaa koskemaan myös operatiivisia riskejä, joiden toteutumisen aiheuttamien vaikutusten hallinnassa pääomittamisella on potentiaalisesti hyvin vähäinen merkitys. Samoin kappaleessa tulisi käsitellä Suomen vastuuta omasta varautumisestaan.

Lakiehdotuksen 11 §:n perusteluissa viitataan hybridiuhkatilanteiden osalta siihen, että soveltamiskynnystä korotetaan siten, ettei toimivaltuuksia voitaisi ottaa käyttöön, jos kyseessä on tavanomaisena pidettävä vakavakin taloudellinen laskukausi tai laajakaan työtaistelutoimenpide. Tällaisia ei voimassa olevan valmiuslain vakiintuneessa tulkinnassa ole tarkoitettu poikkeustoimivaltuuksien käyttöönoton perusteeksi. Siten jää epäselväksi

miksi, ja erityisesti miten soveltamiskynnystä ollaan korottamassa. Soveltamiskynnyksen korottamisesta tulisi tehdä myös seikkaperäinen vaikutusarvio, jotta voidaan varmistua siitä, etteivät lisätoimivaltuudet jää käytännössä tehottomiksi liian korkean soveltamiskynnyksen takia.

17 Luku Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

18 Luku Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

19 Luku Ruoantuotannon turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

20 Luku Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

IV OSA Erinäiset säännökset

21 Luku Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

22 Luku Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

23 Luku Korvaukset

Lakiehdotuksen 154 §:n mukaan sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta maksettavien korvausten tasosta ja määräytymisperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Korvausten viivytyksettömän täytäntöönpanon varmistamiseksi olisi tarpeen vastaisen varalle lain voimaantulon jälkeen laatia yhteistyössä tehtävää hoitavan viranomaisen kanssa luonnos asetuksesta. Tämä helpottaisi olennaisesti Valtiokonttorin täytäntöönpanotoimiin valmistautumista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 160 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan Valtiokonttori voisi maksaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säännellysti korvauksen ilman hakemusta. Kuvattua menettelyä perustellaan hallinnollisen taakan vähentämisellä. Asetusta annettaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei synny tilannetta, jossa korvaukseen oikeutettu kuitenkin myös hakee korvausta samasta vahingosta. Tämä viivästyttäisi ja hankaloittaisi korvauskäsittelyä.

Lakiehdotuksen 23 luvusta puuttuvat kokonaan harmaan talouden torjuntaan liittyvät säännökset. Harmaan talouden torjunnassa hallitus jatkaa strategia ja toimenpideohjelmansa (2024–2027) mukaisesti pitkäjänteistä työtä harmaan talouden kitkemiseksi. Tämä on ohjelman mukaan välttämätöntä reilun kilpailun ja työmarkkinoiden turvaamiseksi. Tämän mukaisesti valtiovarainministeriö esittää jatkovalmistelussa palattavaksi tähän ja lisättäväksi ehdotukseen muun muassa rajoitukset maksaa korvausta konkurssissa tai selvitystilassa olevalle korvauksen hakijalle ja sellaiselle toimijalle, joka on

laiminlyönyt maksuvelvollisuutensa esimerkiksi verojen ja sosiaaliturvamaksujen osalta. Myös kuittaus julkisen vallan saatavasta tulisi olla aina käytettävissä ja siitä olisi paikallaan säätää ehdotettavan valmiuslain 23 luvussa.

Ehdotettavassa laissa tulisi säätää Valtiokonttorin mahdollisuudesta periä maksettu korvaus tarvittaessa takaisin vahingosta lopullisessa vastuussa olevalta. Vastaavasti laissa tulisi säätää Valtiokonttorin oikeudesta periä aiheettomasti maksettu korvaus takaisin korvauksen saajalta. Lisäksi Valtiokonttorille tulisi säätää mahdollisuus luopua takautumisoikeuden käyttämisestä sekä korvauksen takaisinperinnästä silloin, kun siihen olisi erityisiä syitä tai kun perittävä määrä olisi vähäinen. Tästä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi Valtiokonttorin maksamien korvausten veronalaisuus tulisi selventää erityisesti silloin, kun on kysymys 156 §:n korvauksesta elinkeinotoiminnan estymisestä sekä 157 §:n korvauksesta palvelun suorittamisesta.

Valtiokonttori esittää erillisessä lausunnossaan lakiehdotuksen 23 luvun osalta korvausten maksamiseen liittyviä säännös- ja asiaryhmäkohtaisia näkökohtia, jotka ministeriö pyytää ottamaan huomioon tämän lain jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa edelleen, että Valtiokonttorille aiheutuisi lisäresurssitarvetta valmiuslain mukaisista korvausten käsittelyyn ja maksamiseen liittyvistä tehtävistä niiden edellyttämän henkilöstön ja tietojärjestelmien vuoksi. Tähän tulisi varautua hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tarkemmin.

24 Luku Rangaistussäännökset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

25 Luku Muutoksenhaku

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

26 Luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa.

HE-luonnoksen yleisperustelut

1. Vaikutusten arviointia koskevat huomiot

Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädettäisiin velvollisuudesta varautua myös ehdotuksessa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Valtiovarainministeriö pitää ehdotusta selkeytyksenä verrattuna nykyiseen valmiuslakiin, mutta kiinnittää huomiota siihen, että luvun III toimivaltuuksien käyttöön varautuminen vaatii useissa toimivaltuuksissa erilaisia tiedonhallinnan muutoksia, kuten tietojärjestelmämuutoksia. Esimerkiksi lakiehdotuksen 90 §:n (Kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen) perusteluissa on todettu, että "tieto ostokiintion mukaisen osto-oikeuden käytettävyydestä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi sähköisen tietojenkäsittelyyn perustuvana ratkaisuna. Myös 164 §:ssä ehdotetaan Valtiokonttorille tiedonsaantioikeuksia, mutta siitä seuraavia tiedonhallinnan

muutosvaikutuksia ei ole esitetty. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin säännöstelyn käytännön toteuttamistavoista” (s.346). Toisaalta jaksossa ”Vaikutukset julkiseen tiedonhallintaan” tuodaan esille, ettei valmiuslain yhteydessä olisi tarve arvioida lain täytäntöönpanon suunnittelun toimenpiteiden tiedonhallintavaikutuksia. Tiedonhallinnan muutosvaikutukset on kuitenkin arvioitava, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Arvioinnin tarkoituksena on varmistaa yhtäältä, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset viranomaisten toimintaan ja toisaalta, että arvioinnin perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin. Viimekädessä kyse on ministeriön lakisääteisestä velvollisuudesta tuottaa eduskunnalle tietoa tiedonhallinnan muutoksista. Kun valmiuslakiin esitetään vielä omaa säännöstä velvollisuudesta varautua valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön, muodostuu siitä varautumisvelvollisille velvoite esimerkiksi kehittää tietojärjestelmiä siten, että ne pystyvät noudattamaan valmiuslain toimivaltuuksia. Edelleen, mikäli toimivaltuutta ei voida edes käytännössä käyttää ilman tietojärjestelmämuutoksia, vaikuttaa se perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksen sallittavuuden arviointiin. 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 viitatus PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Yksi näkökulma asiaan on myös valmiuslain uusien toimivaltuuksien varautumisvelvollisuuksista syntyvät kustannukset, joita tiedonhallinnan muutoksista syntyisi. Varautumisvelvollisuuden kustannusten ja riittävän ja oikeasuhteisen varautumisen tason määrittämiseksi olisi tärkeää, että jo eduskuntakäsittelyssä olisi käsiteltävänä riittävä kokonaiskuva.

Kuntatalouteen ja hyvinvointialueiden talouteen kohdistuvat vaikutukset

Ehdotuksen perustelujen luvussa 4.2.4.10 (s. 161–162) on arvioitu lakiehdotuksen vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Kuntien osalta vaikutusten arviointi on rajattu koskemaan ainoastaan yleistä varautumisvelvollisuutta koskevia säännösehdotuksia sekä siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuutta koskevaa lisätoimivaltuutta (69 §). Kuntatalouteen kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu erikseen luvussa 4.2.2.3 (s. 144–145). Kuntatalousvaikutusten osalta lähinnä todetaan, että kunnille voi aiheutua lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanosta sellaisia tehtäviä, joihin ne tarvitsevat poikkeusoloissa lisärahoitusta ja joihin niiden on jo normaalioloissa varauduttava. Lisäksi mainitaan, että joidenkin lisätoimivaltuuksien täysimääräinen käyttöönotto voisi vaikuttaa merkittävästi kuntien talouteen ja toimintaan sekä aiheuttaa kunnille huomattavaa lisätöitä ja -kustannuksia. Hyvinvointialueiden taloudesta todetaan, että hyvinvointialueet ovat jo voimassa olevan valmiuslain nojalla yleisen varautumisvelvollisuuden piirissä, mutta että hyvinvointialueille voi kuitenkin aiheutua toimivaltuuksien täytäntöönpanosta sellaisia tehtäviä, joihin ne tarvitsevat poikkeusoloissa lisärahoitusta ja joihin niiden on toisaalta jo normaalioloissa varauduttava.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuntia ja hyvinvointialueita koskevat vaikutusarviot ovat huomattavan suppeat ja laadittu hyvin yleisellä tasolla. Lakiehdotuksen vaikutuksia kuntien toimintaan on arvioitu ainoastaan siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuutta koskevan lisätoimivaltuuden osalta, vaikka esitykseen sisältyy myös useita muita lisätoimivaltuuksia, joiden täytäntöönpanosta tai valvonnasta vastaisi kunta tai sen viranomainen, ja joiden käyttöönotto poikkeusoloissa voisi merkittävästi lisätä kuntien tehtäviä ja työmäärää sekä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Tällaisia lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta seuraavia kuntien tehtäviä olisivat esimerkiksi erilaisten ostokiintiöiden hallinnointiin liittyvät tehtävät (90, 139 ja 142 §), asuntokannan säännöstelyyn liittyvät tehtävät (103 §), väestönsuojeluun tarvittavien tilapäisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuus (75 §), energiantuotannon ohjaaminen (123 §), kaukolämmön kulutuksen säännöstelytoimenpiteiden noudattamisen valvonta (130 §) sekä velvollisuus tukea hyvinvointialueita siirtyneen väestön palveluiden järjestämisessä (153 §). Kuntien kannalta merkittävän tehtäväkokonaisuuden muodostavat myös lakiin ehdotetut työvoimaviranomaisen tehtävät (48–50 ja 54–55 §). Lisäksi esimerkiksi toimivaltuus, jonka käyttöönoton seurauksena opetus-, tutkimus- sekä aamu- ja iltapäivätoimintaa voidaan siirtää kunnasta toiseen (101 §), voi aiheuttaa huomattavia vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen.

Myös hyvinvointialueita koskevat vaikutusarvioinnit ovat hyvin yleisellä tasolla ja jopa kuntia koskevia vaikutusarviointeja suppeammat. Erityisesti väestönsiirroilla olisi merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan voitaisiin kohdistaa toimenpiteitä, joilla olisi suoria vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan.

Edellä mainittujen ehdotettujen kuntia ja hyvinvointialueita koskevien lisätoimivaltuuksien toimeenpanon vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan ei ole esitysluonnoksessa arvioitu tarkemmin. Kuntataloutta ja hyvinvointialueiden taloutta koskevissa vaikutusarvioissa ei ole esitetty euromääräisiä tai muutoin tarkempia arvioita siitä, miten lisätoimivaltuussäätely tai muu lakiesitykseen sisältyvä säätely vaikuttaisi kuntien tai hyvinvointialueiden tuloihin, menoihin tai taloudelliseen asemaan. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnos ei anna riittävää kokonaiskäsitystä siitä, miten esitys vaikuttaa kuntiin ja hyvinvointialueisiin sekä niiden talouteen ja rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että esitysluonnoksen vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan ja talouteen jatkovalmistelussa täydennetään. Koska esityksellä säädettäisiin kokonaan uusi valmiuslaki, tulisi esityksen perusteluissa kuvata myös niiden kuntia ja hyvinvointialueita koskevien lisätoimivaltuuksien vaikutukset, jotka säilyisivät uudessa laissa ennallaan nykyiseen lakiin verrattuna. Ehdotettujen lisätoimivaltuuksien osalta vaikutusten arviointi tulisi lähtökohtaisesti tehdä sen ministeriön toimesta, jonka toimivaltaan kyseinen lisätoimivaltuus kuuluu.

Valtiovarainministeriö esittää, että vaikutusarvioinnin jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen, joka sisältää tarkemmat periaatteet

kuntia koskevien säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Ohjeen mukaisesti arvioinnissa tulee ottaa huomioon sääntelyn vaikutukset muun muassa kunnan viranomaisiin, eri hallinnonaloihin, henkilöstöresursseihin, tietojärjestelmiin sekä kuntalaisiin ja palvelujen käyttäjiin. Lisäksi ohje edellyttää, että rahoitusperiaatteen vuoksi säädösmuutosten vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen arvioidaan euromääräisesti. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös esimerkiksi kuntien ja eri kuntaryhmien sekä hyvinvointialueiden tosiasialliset taloudelliset ja toiminnalliset mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista.

2. Säättämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot

Lakiehdotuksen perusteluissa arvioidaan perustuslain 121 §:n turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta ainoastaan tietynsisältöisen viestin julkaisuun velvoittamista tai julkaisun kieltämistä koskevaa lisätoimivaltuutta, joka mahdollistaisi puuttumisen myös kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten viestintään (35 §). Lisäksi perustuslain 121 §:n säännösten kannalta on arvioitu valtioneuvostolle ehdotettavaa toimivaltaa poikkeusolojen hallinnan valtakunnallisessa ohjauksessa, joka kattaisi myös kuntien ohjauksen (24 §).

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että edellä mainittujen säännösten lisäksi esitysluonnokseen sisältyy useita muita säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n sääntelyn kannalta. Esimerkiksi lakiehdotukseen sisältyvän, kunnan hallinnon järjestämiseen poikkeuksia mahdollistavan 36 §:n säännöksiä tulisi arvioida kunnallisen itsehallinnon toteutumisen valossa. Vastaavasti tulisi arvioida myös muita lakiesitykseen sisältyviä kuntia koskevia lisätoimivaltuuksia, jotka esimerkiksi lisäisivät kuntien tehtäviä ja velvoitteita, ja voisivat siten aiheuttaa niille myös lisäkustannuksia sekä lisärahoituksen tarvetta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu 121 §:n 1 momentin keskeisenä sisältönä olevan, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 41/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti myös kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 16/2014 vp, PeVL 15/2020 vp).

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säättämisjärjestystä koskevaa jaksoa tulisi jatkovalmistelussa täydentää. Jaksossa olisi tarpeen arvioida yksityiskohtaisemmin lakiehdotuksessa kunnille esitetyjä tehtäviä ja velvoitteita sekä arvioida niitä perustuslain 121 §:n turvaaman kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

3. Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot

Henkilön vakituista asuinpaikkaa koskevat käsitteet

Eräiden lisätoimivaltuuksien säännöskohtaisissa perusteluissa käytetään useita erilaisia käsitteitä viitattaessa henkilöiden vakituisiin asuinpaikkoihin. Esimerkiksi työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuutta koskevan 48 §:n perusteluissa (s. 279) käytetään termiä ”vakiintunut asuinpaikka”, siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuutta koskevan 69 §:n

perusteluissa (s. 313) termiä ”vakituinen asuinpaikka” ja siirtyneen väestön palveluiden järjestämistä koskevan 153 §:n perusteluissa (s. 478 ja 480) termiä ”varsinainen asuinpaikka”. Lisäksi liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskevassa 64 §:ssä ja tieliikenteen rajoittamista koskevassa 66 §:ssä käytetään termiä ”vakituinen asunto”.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko perusteluissa määritellä kyseiset käsitteet tarkemmin ja täsmentää, miten ne suhtautuvat kotikuntalaissa (201/1994) säädettyihin ja väestötietojärjestelmään merkittyihin kotikunta- ja asuinpaikkatietoihin. Erityisesti lain 64 §:n 1 momentissa tarkoitetun vakituisen asunnon määrittelyä ei ole tarkoituksenmukaista jättää valtioneuvoston asetuksella tarkennettavaksi tai viranomaisten soveltamiskäytännön varaan ottaen huomioon, että henkilön oikeus päästä omaan asuntoonsa on merkityksellinen perusoikeusnäkökulmasta.

Kuntien yhteenliittymät

Esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa luvussa 4.1.4 (s. 120) todetaan lakiehdotuksen 6 §:n mukaisen yleisen varautumisvelvoitteen koskevan voimassa olevan lain 12 §:n mukaisesti myös ”muuta kuntien yhteenliittymiä”. Maininta jää epäselväksi, koska lakiehdotuksen 6 §:ssä kyseistä määritelmää ei enää käytetä.

Työryhmän mietintö

1. Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot

Valtiovarainministeriö pitää uudistusta kokonaisuutena erittäin tärkeänä ja kiireellisenä. Voimassa olevan valmiuslain mukaiset toimivaltuussäännökset eivät ole useilta osin enää riittäviä ja tarkoituksenmukaisia poikkeusoloihin varauduttaessa. Uudistuksessa tulisi ottaa riittävästi huomioon se, että ehdotettavat uudet toimivaltuussäännökset ovat myös käytännössä toimivia.

2. Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot

Valmiuslain uudistamista koskevan mietinnön kanssa samanaikaisesti on lausuntokierroksella hallituksen esitysluonnos laiksi kuntalain muuttamisesta, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle kevään 2026 aikana. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuntalakiin lisättäväksi säännös valtiovarainministeriön tehtävästä kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisessä ohjauksessa. Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, olisiko kyseinen lakiesitys joltain osin tarpeen huomioida valmiuslakia koskevan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Koska ehdotetuilla säännösmuutoksilla olisi vaikutusta kuntien toimintaan ja talouteen, esitysluonnos tulee käsitellä kuntalain 13 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Hyvinvointialueesta annetun lain 13 §:n mukaan hyvinvointialueneuvottelukunnassa käsitellään lainsäädäntöä, lainsäädäntöhankkeita ja muita valtion toimenpiteitä, jotka ovat hyvinvointialueiden

toiminnan, talouden ja itsehallinnon kannalta periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia. Tämän vuoksi esitysluonnos tulisi käsitellä myös hyvinvointialueneuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Budjettineuvos, lainsäädäntöjohtaja

Jouko Narikka

VN/38672/2025-VM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: