



28.2.2017

Valtioneuvoston kanslia

VNK:n lausuntopyyntö VNK 1516/05/2016
VNKO15:00/2016

Valmiuslain käyttöönotto-ohje sekä valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa esityksestä päivitetyn ohjeeksi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta sekä ohjeen päivitykseen kytkeytyvään esitykseen muutokseksi valtioneuvoston ohjesääntöön.

Kokemukset ja toimenpidesuosituksset valtioneuvoston valmiusharjoitus VALHA 15-16:sta tuli ottaa huomioon.

Sisäministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Sisäministeriö toteaa aluksi yleisesti ja huomioon otettavaksi seuraavaa:

Poikkeusoloissakin lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaleilla toimivaltuuksilla ja organisaatioilla, mutta tiettyjen edellytysten täytyessä, voidaan tarvita valmiuslain mukaisia lisätoimivaltuuksia. Valmiuslain mukaiset poikkeusolot on määritelty lain 3 §:ssä. Valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa poikkeusolojen vallitsevan joko yhdellä tai useammalla perusteella. Poikkeusolojen toteamisen jälkeen voidaan antaa valtioneuvoston asetus poikkeusoloja koskevien lisätoimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta (käyttöönottoasetus). Edelleen voidaan antaa soveltamisasetuksia (valtioneuvoston tai ministeriön asetus).

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Kanslia ohjaa ja yhteen sovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Valtioneuvostosta annetussa laissa säädetään toimialajaosta kansainvälisissä ja Euroopan Unionissa päätettävissä asioissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Edelleen 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä useampaa kuin yhden ministeriön toimialaa koskeva laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia. Ministeriön päätettäväksi kuuluvan asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistuntoon säädetään lain 14 §:ssä.

Asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003), jäljempänä VNOS, säädetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä ratkaistavista asioista.

VNOS:n 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin VNOS:n 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö).

28.2.2017

VNOS:n 12 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat:

- 1) pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa;
- 2) Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat;
- 3) valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen;
- 4) valtioneuvoston organisointi, hallituksen toiminta ja valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestäminen;
- 5) valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyritysten yleinen omistajapolitiikka;
- 6) valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi;
- 7) valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen;
- 8) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen toiminta- ja taloussuunnittelun, hankintatoimen, talous- ja henkilöstöhallinnon, henkilöstön kehittämisen sekä matkahallinnon ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen;
- 9) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto, mukaan lukien ulkoasiainhallinnon ulkomaanedustustojen tietoja viestintätekniset peruspalvelut, ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät;
- 10) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen verkkopalvelun ja sisäisen verkkoviestinnän kehittäminen ja yhteensovittaminen;
- 11) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimitila-asiat;
- 12) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset sisäiset palvelut.

Sisäministeriön toimialaan kuuluvat VNOS:n 15 §:n mukaan

- 1) yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala;
- 2) maahanmuutto, kansainvälinen suojelu, ja paluumuutto;
- 3) Suomen kansalaisuus;
- 4) pelastustoimi;
- 5) hätäkeskustoiminta;
- 6) rajaturvallisuus ja meripelastustoimi;
- 7) siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet;
- 8) aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.

Valtioneuvostossa asiat ratkaistaan esittelystä. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Sisäministeriö toteaa ohjeluonnoksesta ja VNOS:n muutosehdotuksesta seuraavaa:

1. Poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain mukaiset käyttöönottoasetukset

Valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, jos maassa vallitsevat poikkeusolot.

Valmiuslain käyttöönotto-ohjeen luonnoksen kohdan 2.5 mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltäviä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita, valtioneuvoston yleisistunto toteaisi päätöksellään poikkeusolot. Poikkeusolojen toteaminen esiteltäisiin valtioneuvoston yleisistunnolle valtioneuvoston kansliasta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:ään lisättäisiin uusi 22 kohta, jonka mukaan poikkeusolojen toteaminen ja poikkeusoloista johtuvien, kv. ihmisoikeusvelvoitteiden

28.2.2017

noudattamista koskevien ilmoitusten antaminen ratkaistaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Perustelumuihioluonnoksen mukaan tämän päätöksen valmistelusta vastaisi valtioneuvoston kanslia. Ministeriö tai ministeriöt, jonka toimialaan käsillä oleva peruste tai poikkeusperuste kuuluvat, laatisivat tarvittavat selvitykset ja esitykset valtioneuvoston kanslialle. Vastaavasti on ehdotettu käyttöönottoasetusten osalta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ohjeluonnoksen poikkeusolojen toteamisen esittelyn kuulumisesta valtioneuvoston kanslian toimivaltaan ei ole valtioneuvostosta annetussa laissa tai VNOS:n toimivaltasääntelyssä selkeää perustetta. Valtioneuvostosta annetun lain 10 § mukaan ratkaistaan toimivaltakysymykset tietyissä tilanteissa (erimielisyys toimivallasta tai mikä ministeriö käsittelee useampaa kuin yhden ministeriön toimialaa koskevaa laajakantoista tai periaatteellisesti tärkeää asiaa). Sisäministeriö katsoo kuitenkin, että poikkeusolojen keskitetty esittely valtioneuvoston kansliasta käsin olisi tarkoituksenmukainen menettely.

Ohjeluonnoksen toimivaltaista ministeriötä koskevassa luvussa 3.6 todetaan käyttöönottoasetuksen kohdalla VNOS:n 10 §:n 1 momentin mukainen toimivalta ja myös se, että valmiuslain käyttöönottoasetus esitellään valtioneuvoston kansliasta, jos kanslia ei muuta ohjeistusta anna. Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu esittelymenettely on lähtökohtaisesti ristiriidassa VNOS:n 10 §:n sääntelyn kanssa eikä kanslialla ole toimivaltaa antaa ohjeistusta tai ole ratkaisuvallaa siitä, mille ministeriölle asia ja sen esittely valtioneuvostossa kuuluu.

Sisäministeriö katsoo, että käyttöönottoasetusten esittelystä huolehtii lähtökohtaisesti toimivaltainen vastuuministeriö eikä valtioneuvoston kanslia keskitetysti kuten ohjeluonnoksessa on esitetty.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ohjeluonnoksessa ei ole ristiriitaa sääntelyn kanssa siltä osin, jossa todetaan ulkoministeriön olevan toimivaltainen esittelemään asian, joka koskee eräitä kv. sopimuksiin perustuvia ilmoituksia.

Valtioneuvoston yhteisestä tilannekuvasta ja ministeriöiden valmistelun koordinaatiosta/yhteensovittamisesta sekä tarvittavasta muusta yhteistyöstä on kaikissa tapauksissa huolehdittava riippumatta asioiden käsittelyjärjestyksestä tai menettelyistä.

2. Valtioneuvoston yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa

Valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, jos maassa vallitsevat poikkeusolot. Osana yhteistoimintaa arvioidaan, mistä valmiuslaissa tarkoitetuista poikkeusoloista on kyse. Yhteistoiminnan muotoja ei ole säännelty valmiuslaissa.

Valmiuslain käyttöönotto-ohjeen luonnoksen kohdassa 2.4 todetaan, että esimerkiksi kiireellisiä ratkaisuja vaativissa suuronnettomuustilanteissa on vapaamuotoisempikin yhteydenpito riittävää. Tällaisia vapaamuotoisia yhteydenpitoja voisivat olla esimerkiksi tasavallan presidentin tapaaminen pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa tai yhteydenpito puhelimitse. Vastaavasti on todettu muistioluonnoksessa, joka koskee ehdotettua VNOS 3 § 22 kohtaa.

Sisäministeriö katsoo, että ministeriön toimialaan kuuluvan asian johdosta (esimerkiksi suuronnettomuus) todettavien poikkeusolojen käsittelyyn tulee osallistua myös sisäministerin.

3. Ohjeluonnos kohta 5.2; EU-yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke

Sisäministeriö esittää, että ohjeluonnoksen kohdan 5.2 toiseksi viimeiseen kappaleeseen lisätään maininta siitä, että *Yhteisvastuulausekkeen mukaista avun pyytämistä ja antamista sisäministeriön hallinnonalalla on käsitelty hallituksen esityksessä eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp).*

28.2.2017

Esitys jatkotoimenpiteiksi

Sisäministeriö esittää, että valtioneuvoston ohjesääntöä tarkistettaisiin niin, että poikkeusolojen toteamisen esittely kuuluisi valtioneuvoston kanslian toimialaan.

Sisäministeriö esittää, että valmiuslain käyttöönotto-ohjeen valmistelua jatketaan yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kesken, ja että VALHA 15-16 kokemukset ja toimenpidesuosituksot tarkasteltaisiin uudelleen valmistelun yhteydessä.

Kansliapäällikkö



Päivi Nerg

Hallitusneuvos



Johanna Hakala

Tiedoksi

Sisäministeri Paula Risikko
Erityisavustaja Juuso Rönholm
SM/hallinto- ja kehittämisosasto, pelastusosasto, poliisiosasto,
maahanmuutto-osasto, rajavartiolaitos, kv. asioiden yksikkö,
viestintäyksikkö