



OHJE VALMIUSLAIN MUKAISTEN TOIMIVALTUUKSIEN KÄYTTÖÖNOTTAMISESTA – PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY VALTIONEUVOSTOSSA

1. VALMIUSLAIN SOVELTAMINEN	sivu 3
1.1. Valmiuslainsäädäntö	
1.2. Valmiuslain tarkoitus ja lisätoimivaltuudet	
1.3. Varautumisvelvoite	
1.4. Tieto- ja viestintäjärjestelmät poikkeusoloissa	
1.5. Lainsäädäntötyö poikkeusoloissa	
1.6. Kansainväliset velvoitteet ja jäsenyys Euroopan unionissa	
1.7. Ahvenanmaa	
1.8. Tilannekuva ja viestintä	
1.9. Tärkeysjärjittelyjen yhteensovittaminen täytäntöönpanovaiheessa	
2. POIKKEUSOLOT JA NIIDEN TOTEAMINEN	sivu 11
2.1. Häiriötilanne	
2.2. Poikkeusolojen määritelmät	
2.3. Valmistelu valtioneuvostossa	
2.4. Valtioneuvoston yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa	
2.5. Valtioneuvoston yleisistunto	
3. LISÄTOIMIVALTUUKSIEN KÄYTTÖÖNOTTO	sivu 16
3.1. Säädösvalmistelu	
3.2. Käyttöönottoasetus ja jatkamisasetukset	
3.3. Soveltamisasetukset	
3.4. Poikkeusolojen päätyminen ja muutokset soveltamisedellytyksissä	
3.5. Lisätalousarvioesitys	
3.6. Toimivaltainen ministeriö	
3.7. Yleisistunnossa käsiteltävien asioiden julkisuus	
4. ASETUSTEN EDUSKUNTAKÄSITTELY JA SEURANTA	sivu 22
4.1. Asetuksen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi	
4.2. Kiireelliset asetukset	
4.3. Jatkamisasetuksen soveltaminen	
4.4. Voimassaoloseuranta	
5. KANSAINVÄLINEN JA EUROOPAN UNIONIN APU	sivu 24
5.1. Kansainvälisen ja EU-avun pyytäminen	
5.2. EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke	
5.3. Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa käytettyjä EU-mekanismeja	

LIITTEET**sivu 27**

- Liite 1 Valmiuslain käyttöönoton pääkohdat – yksinkertaistettu menettelykuvaus
- Liite 2 Valmiuslain I osa, yleiset säännökset (1–13 §)
- Liite 3 Perusmalli käyttöönottoasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi
- Liite 4 Perusmalli käyttöönottoasetuksesta kiiretilanteessa suomeksi ja ruotsiksi
- Liite 5 Perusmalli käyttöönottoasetuksen muuttamisasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi
- Liite 6 Perusmalli lisätoimivaltuuksien käyttöönottoasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi
- Liite 7 Perusmalli jatkamisasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi
- Liite 8 Esittelylistan kansilehtimalli poikkeusolojen toteamisesta
- Liite 9 Esittelylistan kansilehtimalli eräisiin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien ilmoitusten tekemisestä
- Liite 10 Esittelylistan kansilehtimalli pääsäännön mukaan käsiteltävästä käyttöönottoasetuksesta (valmiuslain 6 §)
- Liite 11 Esittelylistan kansilehtimalli kiireellisesti käsiteltävästä käyttöönottoasetuksesta (valmiuslain 7 §)
- Liite 12 Esittelylistan kansilehtimalli soveltamisasetuksesta

1. VALMIUSLAIN SOVELTAMINEN

1.1. Valmiuslainsäädäntö

Tämä ohje koskee päätöksentekomenettelyä valtioneuvostossa tilanteessa, jossa joudutaan arvioimaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa.

Valmiuslainsäädäntöön kuuluvat valmiuslain lisäksi puolustustilalaki, minkä lisäksi eräillä aloilla on säädetty poikkeusoloja koskevia säännöksiä. Valmiuslainsäädännöllä on pyritty varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa.

Koska normaalioloja koskevat toimivaltuudet saattavat poikkeusoloissa olla riittämättömiä, on oikeusjärjestykseen etukäteen sisällytetty säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista. Poikkeusoloille on leimallista, että normaalit toimintakeinot ja resurssit eivät riitä, vaan tarvitaan lisätoimivaltuuksia ja lisärahoitusta sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen käyttöön saamista. Poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi viennin ja tuonnin säännöstelyyn, tuotannon ohjaukseen, kuljetuksien ja liikenteen valvomiseen ja säännöstelyyn sekä tilapäisen työvelvollisuuden asettamiseen. Valmiuslainsäädännöllä turvataan se, että tietyssä tilanteessa voidaan ryhtyä riipeästi tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiseksi.

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista ja niiden käytöstä valmiuslaissa määriteltujen poikkeusolojen aikana. Valmiuslain valmistelun ja säätämisen jälkeen perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevaa perustuslain 23 §:ää on muutettu (ks. ohjeen kohta 1.5). Keskeisesti valmiuslaissa säädetään yksittäisistä erityistoimivaltuuksista, jotka voidaan lisätoimivaltuuksina suhteessa normaalioloihin antaa tietyin edellytyksin valmiuslain 3 §:ssä määritellyissä poikkeusoloissa (jäljempänä lisätoimivaltuudet).

Uusi valmiuslaki (1552/2011) tuli voimaan vuonna 2012 ja sillä kumottiin samanniminen vuonna 1991 voimaan tullut laki. Uusi valmiuslaki jakaantuu kolmeen osaan: Ensimmäisessä osassa (1–13 §) ovat yleiset säännökset. Toinen osa koskee toimivaltuuksia poikkeusoloissa (14–122 §). Viimeisessä kolmannessa osassa ovat säännökset täytäntöönpanosta, korvauksista, oikeusturvasta, rangaistuksista ja voimaantulosta (123–134 §).

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 22 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteaminen ja poikkeusoloista johtuvien, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevien ilmoitusten antaminen. Lisäksi ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen.

Valmiuslakia sovelletaan poikkeusoloissa, joita saattaa edeltää yhteiskunnan toiminnassa pidempikestoinen tai lyhyempi häiriötilanne. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on esitetty häiriötilanteiden hallinnan periaatteita (valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 16.12.2010). Hallinnonalojen vastuuta ja yhteistyötä kokonaisturvallisuuden osa-alueista on lisäksi kuvattu valtioneuvoston periaatepäätöksessä 5.12.2012 kokonaisturvallisuudesta. Lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla, tavanomaisten toimintamallien mukaisesti riittävässä yhteistyössä ja oikea-aikaisesti viestien.

Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila. Puolustustila voidaan saattaa voimaan Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Puolustustilalaissa on säännöksiä valtakunnan puolustusta tukevista yleisistä turvallisuustoimenpiteistä, sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta sekä muista sen kaltaisista toimenpiteistä. Puolustustila saatetaan voimaan ja sen voimassaoloa jatketaan tasavallan presidentin asetuksella. Puolustustilalain säännöksiä saa säätää sovellettavaksi vain siltä osin kuin se on välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi, jos valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet eivät siihen riitä. Tämä ohje ei koske puolustustilalain soveltamista.

1.2. Valmiuslain tarkoitus ja lisätoimivaltuudet

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (lain 1 §).

Valmiuslaki mahdollistaa lisätoimivaltuuksien antamisen viranomaisille, jos tätä koskevat edellytykset täyttyvät. Toimivaltuuksien antaminen ja niiden käyttö on rajattua.

Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. (lain 4 §)

1.3. Varautumisvelvoite

Valtioneuvostolla ja muilla julkisen hallinnon toimijoilla on varautumisvelvollisuus, joka perustuu valmiuslain 12 §:ään. Yksityisten toimijoiden varautumisvelvollisuudesta on erityislainsäädäntöä.

Poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Poikkeusoloissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä. Tehtäviä saatetaan myös joutua suorittamaan nopeammin. Tällaisista muutoksista selviytyminen edellyttää, että poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa. Lisäksi kriisi saattaa ilmaantua niin äkillisesti, että siihen on varauduttava etukäteen. Poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun häiriötilanteita varten. Esimerkkinä varautumistoiminnasta voidaan mainita valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Erityinen merkitys on jatkuvalla ja säännöllisellä harjoittelulla. Tärkeää on myös harjoitustoiminnan arviointi ja harjoituksessa havaittujen puutteiden korjaaminen. Vuosittainen valtioneuvoston koulutus- ja harjoitussuunnitelma sekä valtionhallinnon valmiusharjoitus (VALHA) vastaavat osaltaan harjoittelutarpeeseen.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottoon liittyvien kysymysten ja menettelyjen arvioiminen yksittäisissä ministeriöissä on osa normaaliaikana tapahtuvaa varautumista.

Jatkuvuuden häiriötilanteet ovat tavallisia myös ns. normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Varautuminen jatkuvuuden riskeihin on osa tavallista toiminnan suunnittelua,

jossa tunnistetaan keskeiset kaikissa oloissa hoidettavat asiat ja menettelyt sekä niihin liittyvät riskit ja keinot riskien hallitsemiseksi. Varautumissuunnittelun keinojen yksityiskohdat voivat niiden toimivuuden takaamiseksi olla salassa pidettäviä.

Valmiuslain 13 §:n mukaisesti varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan.

Varautumista ja valmiussuunnittelua arvioidaan yhteisesti ministeriöiden valmiusasiantuntijoiden kesken. Keskeinen rooli tässä on valmiuspäällikkökokouksella ja turvallisuuskomitealla.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen samoin kuin valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen (valtioneuvoston ohjesäännön 12 § 7 kohta). Valtioneuvoston kanslia koordinoi ministeriöiden valmius- ja varautumissuunnittelua.

1.4. Tieto- ja viestintäjärjestelmät poikkeusoloissa

Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa on mahdollista ja jopa todennäköistä, etteivät kaikki sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät toimi luotettavasti. Poikkeusoloissa toimiminen edellyttää hallinnonalalta nopeaa reagointikykyä sekä mm. kykyä valmistella ja saattaa tarvittaessa nopeasti voimaan valmiuslain mukaiset asetukset. Ministeriöiden valmiussuunnittelussa tuleekin varautua siihen, että kyky säädösten antamiseen ja hallintopäätösten tekemiseen säilyy myös tilanteessa, jolloin ei voida menetellä normaaliolojen toimintatapojen mukaisesti esimerkiksi sen vuoksi, että sähkönjakelu, puhelin- ja internetyhteydet ja erilaiset tietojärjestelmät ja -verkot eivät toimi luotettavasti. Toimintaa voi vaikeuttaa myös, jos joudutaan toimimaan väistötiloissa.

Järjestelmien tekniseen haavoittuvuuteen on osaltaan varauduttu erityisellä turvallisuusverkolla, ns. TUVE-verkolla. Sen tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisien ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyyden, eheys ja luottamuksellisuus (ks. julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annettu laki, 10/2015).

Valtioneuvoston sähköinen päätöksentekojärjestelmä PTJ on lähtökohtaisesti käytössä myös poikkeusoloissa. Jos sähköinen päätöksentekojärjestelmä on vikaantunut eikä ole käytettävissä, toimitaan paperiasiakirjoin. Nämä laaditaan ja jaetaan päätöksentekoa varten käytettävissä olevin keinoin. Tarvittaessa toimivaltaisessa ministeriössä priorisoidaan päätettäväksi tulevia asioita. Paperijakelua on käsitelty valtioneuvoston esittelijän käsikirjan kohdassa 4.4.3, jossa kuvataan salaisten asiakirjojen jakelua normaalioloissa, joka aina tehdään paperijakeluna. Kuten normaalioloissakin, esittelijän tulee poikkeusoloissakin varautua siihen, että hän suullisesti esittelee asian yleisistunnolle (ns. esittelymenettely).

Normaalioloissa PTJ on joitakin kertoja ollut muuten kuin vain ohimenevästi vikaantunut, jolloin on toimittu tilanteen mahdollistamalla tavalla tapauskohtaista lisäohjeistusta antaen. Samoin jos poikkeusoloissa PTJ ei toimi, annetaan valtioneuvoston kansliasta tarvittaessa lisäohjeistusta.

Valtioneuvoston yhteisen asianhallinnan kehittämishankkeen (VAHVA) osana PTJ on tarkoitus vuonna 2019 korvata uuden asianhallintajärjestelmän toiminnallisuuksilla.

Tämä valmiuslain käyttöönotto-ohje koskee päätöksentekomenettelyjä valtioneuvostossa. Päätöksentekomenettelyissä tukeudutaan valmiussuunnittelun ohjeistuksiin, joita valtioneuvoston kansliassa valmistelee ja koordinoi valmiusyksikkö.

1.5. Lainsäädäntötyö poikkeusoloissa

Uutta lainsäädäntöä voidaan antaa myös poikkeusoloissa. Jos poikkeusoloissa ilmenee tarve toimivaltuuksille, joihin ei ennalta ole valmiuslaissa tai muussa laissa varauduttu, tulee arviotavaksi tarve ja mahdollisuus muuttaa lainsäädäntöä. Vastaavasti tilanteessa, joka ei vakavuudeltaan ylitä – tai vielä ylitä – valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamiskynnystä, voi olla tarpeen antaa tilanteeseen ja käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin liittyvää lainsäädäntöä. Varautumiseen kuuluu, että tilanteen sitä edellyttäessä säädettäväksi kaavailtuja lainsäädäntömuutoksia valmistellaan etukäteen.

Kun valmiuslaki valmisteltiin ja hyväksyttiin, perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva 23 § oli soveltamisalaltaan suppeampi. Siihen katsottiin kuuluvan lähinnä vain aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvät tilanteet. Valmiuslaki säädettiinkin pysyväisluontoisena poikkeuslakina, mihin oli myös muita syitä kuin vaikutukset perusoikeuksiin.

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n nojalla nykyisin säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Perustuslain 23 §:ään sisältyy myös mahdollisuus siirtää lainsäädäntövaltaa valtioneuvoston asetuksen tasolle poikkeusoloissa. Valtioneuvosto voi laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla antaa asetuksia tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin. Tämä valtuus koskee vain kansakuntaa vakavasti uhkaavia poikkeusoloja ja edellyttää, että tilapäiset poikkeukset ovat välttämättömiä ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lainsäädäntövallan siirtoa rajoittaa lisäksi se, että lailla on kuitenkin aina säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteista. Perussäännökset tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sisällöstä on siten säädettävä edelleen lain tasolla. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi ja eduskunta päättää asetusten voimassaolosta. Viimekätinen lainsäädäntövalta säilyy siten eduskunnalla.

1.6. Kansainväliset velvoitteet ja jäsenyys Euroopan unionissa

Kansainvälisten ja EU-velvoitteiden noudattaminen

Valmiuslain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa on noudettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Säännöksellä pyritään korostamaan kansainvälisten velvoitteiden merkitystä. Säännöksessä mainituilla velvoitteilla ja säännöillä tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja humanitaarisen oikeuden normeja. Säännöksessä ei erityisesti mainita EU-jäsenyydestä seuraavia velvoitteita. Ne sisältyvät Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteeseen liittyy erityispiirteitä, jotka seuraavat suoraan EU-oikeudesta.

Valmiuslain käyttöönotto ei itsessään vapauta Suomea noudattamasta niitä velvoitteita, joihin se on sitoutunut. Kansainvälisissä sopimuksissa, EU-sopimuksissa ja EU-säädöksissä

sekä muissa asiakirjoissa on kuitenkin poikkeusmahdollisuuksia, joiden käyttö ja soveltaminen poikkeusoloissa tulisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Poikkeusoloissa kyse on vakavasta yhteiskunnan kriisitilasta, jota hoidettaisiin kansallisten toimien lisäksi selvittämällä mahdollisuudet saada tarvittaessa kansainvälistä ja EU:n apua (ks. ohjeen kohta 5).

Kansainvälinen oikeus

Valmiuslain 5 §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa tietyissä poikkeusoloissa käytettävien toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta ja päättymisestä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen perusteella (KP-sopimus, SopS 8/1976, 4 artikla) YK:n pääsihteerin välityksellä sopimusvaltioille sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen perusteella Euroopan neuvoston pääsihteerille (Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 19/1990, 15 artikla).

KP-sopimuksen 4 artiklassa ehtona sopimuksen turvaamista oikeuksista poikkeamiselle on hätätilan virallinen julistaminen. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan hätätila tulee julistaa sopimusvaltion perustuslain ja muun hätätilan julistamista ja poikkeusolojen toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön mukaisesti. Hätätilan virallisen julistamisen tavoitteena on saattaa rajoitukset niiden soveltamisen piirissä olevan väestön tietoon. Väestön tulee tietää rajoituksiin liittyvien toimenpiteiden materiaalisesta laajuudesta eli niiden vaikutuksista henkilön ihmisoikeuksiin, alueellisesta soveltamisalasta ja kestosta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole nimenomaista vaatimusta hätätilan virallisesta julistamisesta. Euroopan ihmisoikeustoimikunta on kuitenkin katsonut, että ainakin jonkinlainen muodollinen hätätilan julistaminen on edellytys sopimusvelvoitteista poikkeamiselle 15 artiklan perusteella.

Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että KP-sopimuksessa on lueteltu sellaisia oikeuksia, joista ei saa poiketa hätätilana aikana. Ehdottomina määräyksiä pidetään molemmissa sopimuksissa oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa, orjuuden ja velkaorjuuden kieltoa sekä taannehtivan rikoslain kieltoa. Lisäksi KP-sopimuksessa on ehdottomana turvattu oikeus tulla tunnustetuksi henkilönä oikeudellisessa mielessä sekä ajatuksen, oman tunnon ja uskonnon vapaus. Sopimuksessa on myös erityinen poikkeusoloja koskeva syrjintäkielto. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetään, että sopimusvelvoitteista poikkeamiseen liittyvät toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa. Tällä viitataan muun muassa KP-sopimukseen, joka sisältää Euroopan ihmisoikeussopimusta laajemman luettelon niistä oikeuksista, joista ei voida poiketa edes hätätilan aikana. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta on otettava huomioon se, että kuolemanrangaistuksen poistamista koskevasta kuudennesta lisäpöytäkirjasta on kiellettyä poiketa 15 artiklan nojalla. Syrjinnän kiellon periaatetta on kunnioitettava myös hätätilan aikana rajoituksia sovellettaessa, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti mainittu sopimustekstissä. Ihmisoikeuksien tulkinnallisen kehityksen kautta myös muihin kuin nimenomaisesti ehdottomiksi oikeuksiksi mainittuihin ihmisoikeuksiin voidaan katsoa kehittyneen ehdottomia ainesosia. Tämä koskee esimerkiksi syytetyn vähimmäisoikeuksien turvaamista rikosprosessissa.

Poikkeamisen mahdollistavissa artikloissa määrätään myös poikkeuksien välttämättömyydestä. Poikkeaminen on sallittua vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Suhteellisuusvaatimus liittyy niin poikkeamisen kestoon, maantieteelliseen soveltamisalaan sekä hätätilan ja muiden tähän liittyvien toimenpiteiden materiaaliseen laajuuteen.

Tiedottaminen poikkeuksista on tapahduttava viivytyksettä ja hätätilapoikkeuksien ylläpitämisen tarpeellisuutta on jatkuvasti harkittava. Ilmoituksessa tulee yksilöidä ne sopimusmääräykset, joista hätätilan takia on poikettu, sekä ilmoittaa se syyt, jotka ovat aiheuttaneet nämä poikkeukset. Vastaavasti tulee tehdä uusi ilmoitus samassa järjestyksessä sinä päivänä, jona poikkeuksista on luovuttu.

Ulkoasiainministeriö on toimivaltainen viranomaisen tekemään edellä tarkoitetut ilmoitukset poikkeusoloissa käytettävien toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta ja päättämisestä. Ilmoitusten antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa (valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohta). Esittelymuistiossa on yksilöitävä sopimusmääräykset, joista poikkeamista esitetään sekä ilmaistava ne säädökset ja niiden nojalla tehdyt toimenpiteet, jotka aiheuttavat poikkeukset. Muistiossa on myös perusteltava poikkeuksien välttämättömyyttä ja suhteellisuutta (ks. myös esittelylistan kansilehtimalli, liite 9). Esittelylistan liitteeksi otetaan luonnokset annettavista ilmoituksista. KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksistä poikkeamisesta ja poikkeamisen päättymisestä julkaistaan myös ulkoasiainministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa. Yhteystahona ja lisätietojen antajana toimii ulkoasiainministeriön oikeuspalvelu.

EU-oikeus

EU-oikeus on osa kansallista oikeusjärjestystä ja EU-oikeus sitoo jäsenvaltioiden viranomaisia niiden toiminnassa. Ns. vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet EU-velvoitteidensa täyttämiseksi ja niiden on oltava ryhtymättä toimiin, jotka voivat vahingoittaa EU:n toimintaa. EU-velvoitteiden noudattaminen voi vaarantua häiriö- ja kriisitilanteissa. EU:n perussopimukseen sisältyy erityisiä poikkeuslausekkeita sekä yleinen poikkeuslauseke jäsenvaltiota kohtaavien vakavien häiriötilojen, sodan tai sen uhan varalta (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 347 artikla). Lausekkeen mukaan jäsenvaltioiden tulee neuvotella keskenään säännöksistä, joilla voidaan estää poikkeustoimenpiteiden vaikutukset EU:n sisämarkkinoihin.

Monet valmiuslain mukaiset toimivaltuudet kohdistuvat tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. EU:n perussopimukset mahdollistavat vapaan liikkuvuuden rajoittamisen tietyin edellytyksin. Lisäksi EU:n lainsäädäntö sisältää toimialakohtaisia suoja- ja poikkeuslausekkeita. Niihin liittyy erilaisia EU-oikeudellisia menettelyvaatimuksia, kuten ilmoitus-, kuulemis-, notifiointi- ja neuvotteluvelvoitteita. EU:n perussopimuksissa määrätään myös tietyissä häiriö- tai kriisitilanteissa annettavasta EU:n lainsäädännöstä. Määräykset koskevat muun muassa äkillistä joukoittaista maahantuloa (SEUT 78 artiklan 3 kohta) sekä tilanteita, joissa tiettyjen tuotteiden saatavuudessa ilmenee suuria vaikeuksia (SEUT 122 artikla). Kauppaa voidaan suojata määrätyin edellytyksin ja väliaikaisesti polkumyynnin vastaisilla toimenpiteillä, tasoitustulleilla ja suojatoimenpiteillä.

EU:ssa tehtävät päätökset valmistellaan kansallisesti EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä.

1.7. Ahvenanmaa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat järjestyksvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi sekä puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslakia sovelletaan näin ollen myös Ahvenanmaalla. Lisäksi aluevalvontalain mukaisia viranomaistehtäviä

hoidetaan ja aluevalvontalain toimivaltuuksia käytetään Ahvenanmaalla normaalioloissa ja poikkeusoloissa.

Käytännössä tämä saattaa johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi.

Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella (tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa, 900/2000). Asetus koskee varautumista poikkeusoloihin eikä suoranaisesti poikkeusolojen aikana hoidettavia tehtäviä. Asetuksessa säädetään, että Ahvenanmaan maakunnassa niistä valtakunnan viranomaisille kuuluvista valmistelevista hallintotehtävistä ja muista valmistelevista tehtävistä, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen tai yleiseen poikkeusoloihin varautumiseen, huolehtivat valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhdessä siten kuin asetuksessa säädetään. Asetuksessa säädettyjä tehtäviä varten on valmiusasioden yhteistyövaltuuskunta, johon kuuluu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten edustajia.

Puolustusministeriö on huhtikuussa 2015 julkistanut selvityksen puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpanosta Ahvenanmaalla. Selvityksessä käsitellään Ahvenanmaan erityisasemaa ja puolustusvoimien viranomaistukea koskevia säädöksiä ja sopimuksia sekä viranomaistuen antamista käytännössä. Selvitystä laadittaessa tuli esiin tarve valtioneuvoston piirissä tehtävän laajemman asiaa koskevan selvityksen tekemiseen.

Valmiuslain 119 §:n mukainen päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan perusteella kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella.

Ahvenanmaan demilitarisoinnista on sovittu vuoden 1921 sopimuksella Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta (SopS 1/1922). Lisäksi Ahvenanmaan saarten demilitarisoinnista on erikseen sovittu vuonna 1940 Suomen ja Neuvostoliiton välillä (SopS 24/1940). Molemmat sopimukset kieltävät Suomea rakentamasta alueelle mitään kiinteitä puolustuslaitteita, sotilaslentokenttiä tai muita sotilaallisiin tarkoituksiin suunniteltuja laitteita tai asettamasta aluetta muidenkaan valtioiden vastaavaan käyttöön (Art. 3 ja 4 Sops 1/1922 ja art. 1 Sops 24/1940).

Suomella on oikeus käydä aika ajoin saaria tarkastamassa 1-2 keveällä, veden pinnalla kulkevalla sota-aluksella. Erityisen tärkeiden seikkojen vaatiessa Suomi saa muutoinkin tuoda vyöhykkeelle ja pitää siellä väliaikaisesti vedenpinnalla kulkevia laivoja (kantavuus yhteensä enintään 6 000 tonnia). Muiden maiden aluksille Suomi saa myöntää kerrallaan vain yhdelle alukselle oikeuden saapua vyöhykkeelle. Suomen ilmavoimat voivat lisäksi lentää vyöhykkeen yli, mutta ne eivät saa laskeutua muutoin kuin hätätilanteessa. Nämä rajoitukset eivät vaikuta alusten oikeuteen viattomaan kauttakulkuun. Suomi voi poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiessa viedä Ahvenanmaalle ja väliaikaisesti siellä pitää muita sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen pitämiseksi.

Sodan aikana vyöhykettä pidetään puolueettomana alueena, eikä sitä saa käyttää välillisesti tai välittömästi sotilaallisiin toimiin. Suomen on kuitenkin, jos Itämeri joutuu sodan piiriin, sallittu vyöhykkeen puolueettomuuden turvaamiseksi laskea vyöhykkeelle miinoja tai ryhtyä sellaisiin laivastotoimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä.

Jos Ahvenanmaan saaria taikka niiden kautta Suomen mannermaata vastaan suunnattu äkillinen hyökkäys saattaisi vyöhykkeen puolueettomuuden (neutraliteetin) vaaraan, on

Suomen ryhdyttävä vyöhykkeellä tarpeellisiin toimenpiteisiin hyökkääjän pysäyttämiseksi tai torjumiseksi siksi, kunnes Ahvenanmaa-sopimuksen sopimuspuolet saattavat puuttua asiaan puolueettomuuden (neutraliteetin) arvossa pitämiseksi.

Suomella on vuoden 1921 sopimuksen 4 artiklan mukaan oikeus ja velvollisuus valvoa Ahvenanmaan vyöhykettä. Sopimuksen 7 artiklaan sisältyvän Suomen puolustamisvelvollisuuden noudattaminen edellyttää sitä, että Suomi valmistautuu alueen puolustamiseen hyökkäystä vastaan.

Sopimuksen 8 artiklan mukaan sopimuksen määräykset pysyvät voimassa tapahtukoonpa Itämeren nykyisessä status quoossa mitä muutoksia tahansa. Ahvenanmaan sopimuksessa tarkoitettu demilitarisointi ja neutralisointi heijastavat nykyisin alueellista tapaoikeutta, joka sitoo myös muita kuin sopimuspuolia.

1.8. Tilannekuva ja viestintä

Häiriötilannetta voi olla tarpeen käsitellä mahdollisimman nopeasti esimerkiksi hallituksen neuvottelussa, jotta valtioneuvoston jäsenille saadaan yhteinen käsitys asiasta. Tilannetiedon lisäksi voidaan käsitellä valmisteluvastuita ja yhteistyön järjestämistä. Hallituksen neuvottelussa ei tehdä muodollisia päätöksiä.

Kukin hallinnonala on velvollinen ylläpitämään omien tehtäviensä ja vastuidensa mukaista turvallisuustilannekuvaa. Vaikka operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella, tiedon on kuljettava riittävän varhaisessa vaiheessa myös valtiojohdolle.

Häiriötilanteessa pääministeriltä ja hallitukselta edellytetään nopeasti kannanottoja, poliittista vastuunkantoa ja päätöksentekoa. Vastaavasti tasavallan presidentti toimii toimivaltansa puitteissa myös häiriötilanteissa. Nykyiset turvallisuushaasteet ja -uhkat ovat usein valtioiden rajat ylittäviä ja vaikutukseltaan laajoja. Valtionjohdon tilannekuvan ylläpitäminen on valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Tätä tarkoitusta varten valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE), joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumätietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua analysoitua tilannekuvaa valtionjohdon käyttöön. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Vastaavasti tilannekeskus saattaa kokonaisuutta koskevat tiedot toimivaltaisille viranomaisille ja muille viranomaisille. Työ edellyttää tilannekeskuksen ja ministeriöiden välistä hyvää yhteistyötä.

Valtioneuvoston tilannekeskuksesta on eduskunnalle annettu hallituksen esitys sitä koskevaksi laiksi (HE 261/2016 vp.). Eduskunta hyväksyi huhtikuussa 2017 lain valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Lakiesityksestä antamassaan mietinnössä hallintovaliokunta korostaa, että ylimmällä valtionjohdolla — tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla — tulee kaikissa oloissa olla käytettävissään yhteinen, ajantasainen ja oikea tilannekuva päätöksentekonsa tueksi, tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi sekä kokonaisuuden hallitsemiseksi valtion ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi valiokunta tähdentää, että valtionjohdon päätöksentekoa varten tarvitsema ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolten tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehtoista korostuu häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä (HaVM 6/2017 vp.).

Valtiojohdon yleisen tilannekuvan tukemiseksi valtioneuvoston kansliassa tilannekuvatoiminto kokoaa ja sovittaa tarvittaessa yhteen turvallisuuskysymyksiä käsittelevien ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten ennakoivia katsauksia aiheista, joilla on keskeistä merkitystä kokonaisturvallisuuden kannalta.

Viestintä on osa häiriötilanteen hallintaa, missä valtionhallinnon viestinnän keskeisten periaatteiden merkitys korostuu. Hallinnon on kyettävä vastaamaan nopeasti ja mahdollisimman avoimesti median ja kansalaisten lisääntyneeseen tiedontarpeeseen sekä pitämään ne ajan tasalla tilanteen kehittymisestä. Median aktiivisuus ja nopeus on otettava huomioon. Perusteita viestinnälle määritetään valtioneuvoston ohjeessa viestinnästä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Jokainen ministeriö vastaa toimintaansa koskevasta viestinnästä ja hallinnonalan viestinnän yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä, tasavallan presidentin valtioneuvostossa tekemien päätösten viestinnästä yhteistyössä tasavallan presidentin kanslian kanssa sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston viestinnän yhteistyöky-symyksiä käsitellään myös ministeriöiden viestintäjohtajakokouksissa.

Valmiuslaki mahdollistaa sen, että väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto voidaan siirtää valtioneuvoston kanslialle ja että tätä tukemaan tarvittaessa perustetaan Valtion viestintäkeskus.

1.9. Tärkeys-määrittelyjen yhteensovittaminen täytäntöönpanovaiheessa

Toimivaltuuksia sovelletaan useissa tapauksissa hajautetusti eri viranomaisten päätöksillä. Nämä tekevät päätöksensä mm. valmiuslaista itsestään ilmenevien kriteerien mukaisesti.

Valmiuslain III osassa olevasta täytäntöönpanoa koskevasta 123 §:stä ilmenee, että valtioneuvoston asetuksella voidaan poikkeusoloissa antaa yhteensovittavia säännöksiä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeys-määrittelystä. Tällaista asetusta ei saateta valmiuslain I osan 2 luvun mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi (ks. ohjeen kohta 4).

Yhteiskunnan toiminnot ja tekniset järjestelmät ovat entistä useammin riippuvaisia toisistaan. Elintärkeän toiminnon turvaaminen voi vaatia monia yhteensovitettuja osatekijöitä. Esimerkiksi tiedonsiirron, tietojenkäsittelyn ja sähköön saannin turvaaminen edellyttävät yhtenäisiä ohjausperiaatteita. Valmiussuunnittelussa on eri aloilla laadittu toimintojen ja toimijoiden tärkeysluokitteluja, joita poikkeusoloissa sovellettaisiin ja ylläpidettäisiin. Valmiuslain 123 §:llä varmistetaan mahdollisuus tarvittaessa koordinoida eri viranomaisten noudattamia ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muita tärkeys-määrittelyjä.

2. POIKKEUSOLOT JA NIIDEN TOTEAMINEN

2.1. Häiriötilanne

Valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista voi edeltää häiriötilanne tai muu tilanteen nopea tai asteittainen vaikeutuminen.

Valtioneuvoston tasolla toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja siihen liittyvää ministeriöiden yhteistyötä. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia osana pääministerin avustamistehtävää valtioneuvoston yleisessä johtamisessa. Tarvittaessa yleisistunnossa ratkaistaan, minkä ministeriön vastuulle jokin asia kuuluu tai mikä ministeriö toimii laajakantoisen asian käsitelijänä. Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Kansliapäälliköiden apuna häiriötilanteiden hallinnassa toimivat ministeriöiden valmiuspäälliköt. Valmiuspäällikkökokouksen keskeinen rooli on häiriötilan-

teissa tukea toimivaltaista viranomaista, valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä tehdä tarvittaessa esityksiä toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Lisäksi ministeriöissä tai muissa toimivaltaisissa viranomaisissa voi olla johtoryhmiä, jotka voivat häiriötilanteen hallinnan edellyttäessä kokoontua myös sidosryhmillä laajennetulla kokoonpanolla. Pääministerin valtiosihteerin johdolla toimiva kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous tukevat häiriötilanteiden hallinnan johtamista. Turvallisuuskomitea toimii siitä annetun asetuksen (77/2013) 1 §:n mukaisesti tarvittaessa häiriötilanteen asiantuntijaelimenä.

Erilaisten häiriötilanteiden hallitsemiseksi on runsaasti lainsäädäntöä, joka ei ole kytköksissä valmiuslain käyttöönottoon. Esimerkiksi puolustusvoimien virka-apusta poliisille on oma lakinsa (781/1980), jonka nojalla virka-apua voidaan tietyissä tilanteissa antaa kyseisessä laissa säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

Häiriötilanne itsessään – vaikka se olisi vakava – ei oikeuta valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton edellytyksenä on se, että käsillä on jokin valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, että tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot.

Häiriötilanteen hallintamallin tarkentaminen yksityiskohtaisemmaksi on vireillä. Työstä vastaa valtioneuvoston kanslian valmiusyksikkö.

2.2. Poikkeusolojen määritelmät

Valmiuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan *poikkeusolot*, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta.

Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:n mukaan:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Sovellettavaksi tuleva poikkeusoloperuste määrittää sitä, mitä lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön ja missä tarkoituksessa niitä voidaan käyttää.

2.3. Valmistelu valtioneuvostossa

Valmiuslain tarkoittamien poikkeusolojen toteaminen, toimivaltuuksien käyttöönotto ja soveltaminen edellyttää valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä. Päätöksiä edeltää valmistelu, jossa arvioidaan sitä, tarvitaanko lisätoimivaltuuksia ja vallitsevatko maassa poikkeusolot.

Valtioneuvostolain (175/2003) 2 §:n mukaisesti ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa ja yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvoston päätöstä valmisteltaessa asiaa valmisteleva ministeriö ja sen valmistelijat ovat tarvittavassa laajuudessa yhteydessä muihin ministeriöihin ja niiden valmistelijoihin. Näin toimitaan myös poikkeusoloissa. Myös normaalioloissa tapahtuvassa etukäteisvarautumisessa, jossa erilaisia poikkeusoloissa mahdollisesti tarvittavia säädöksiä luonnostellaan, tehdään yhteistyötä ja yhteensovitus viedään, kuten poikkeusoloissakin, mahdollisimman pitkälle valmistelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valmistelua voidaan lisäksi, normaalioloissa ja poikkeusoloissa, koordinoida esimerkiksi kansliapäällikkökokouksessa, valmiuspäällikkökokouksessa ja EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Asiaa voidaan käsitellä myös esimerkiksi turvallisuuskomiteassa. Tilanteen sitä edellyttäessä muodostetaan erityisryhmiä tarpeen mukaan.

Pidemmän ajan kuluessa kriisiytyvässä tilanteessa eri elimet ovat jo ennen valmiuslain käyttöönottoa koskevaa pohdintaa oletettavasti kokoontuneet usein käsittelemään kriisiä ja sen ratkaisemista ja aikaa yhteisen tilannekuvan muodostamiselle on ollut. Asteittain syvenevän kriisin yhteydessä mahdollisuudet huolelliseen valmisteluun ja vaikutusten arviointiin sekä koordinointiin ja erilaisten kokousten koolle kutsumiseen ovat aivan erilaiset kuin yhtäkkiä aktualisoituvassa poikkeustilassa, jossa aikaa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton valmistelulle on kenties vain joitakin tunteja.

Päätös poliittisten valmisteluelinten käytöstä kuuluu aina valtioneuvostolle itselleen. Tilanteen edellyttämien toimien valmistelun organisointi voidaan poliittisella tasolla tehdä hallituksen neuvottelussa tai muuten soveltuvalla tavalla. Asioita voidaan esimerkiksi myös valmistella yksittäisiä asiaryhmiä käsittelemään asetetuissa ministerityöryhmissä, jos tähän on aikaa. Asian merkitys huomioiden on luontevaa, että asiaa käsitellään tarvittaessa valmistelevasti myös kokoonpanossa, johon kaikki ministerit ja oikeuskansleri ovat kutsuttuja, esimerkiksi hallituksen neuvottelussa. Joka tapauksessa poikkeusolojen toteamista koskeva päätös ja käyttöönottoasetuksen antaminen käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, johon kaikki ministerit ja oikeuskansleri ovat kutsuttuja.

Poikkeusolojen luonteesta ja tilanteesta kokonaisuutena sekä yksittäisen asian erityispiirteistä riippuu se, missä yhdessä tai useammassa ministerivaliokunnissa asiaa mahdollisesti valmistellaan. Laissa säädettyjä ministerivaliokuntia on nykyisin neljä: ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Asia on käsiteltävä valtioneuvoston ministerivaliokunnissa sen mukaan kuin asiasta on säädetty ja määrätty tai tämä on muusta syystä tarpeen.

Ministerivaliokuntien kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä, minkä perusteella yleisistunto vahvistaa valiokuntien jäsenyydet. Muut ministerit osallistuvat valiokuntien kokouksiin sen mukaisesti kuin valiokunnat sitä tapauskohtaisesti pitävät tarpeellisenä.

Pääministerin sijaisista säädetään perustuslain 66 §:ssä ja ministerin sijaisuudesta valtioneuvostolain 5 §:ssä, jonka perustella yleisistunto vahvistaa kullekin ministerille tarvittavan määrän sijaisia. Ministerin sijaisesta ministerivaliokunnassa valtioneuvosto voi määrätä erikseen.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (valtioneuvostolaki 24 §). Presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi. Käytännöksi ovat muodostuneet ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteiset kokoukset (TP-UTVA). Käytännössä presidentti johtaa puhetta yhteiskokouksessa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo päätöksenteon ja virkatoimien laillisuutta myös poikkeusoloissa. Oikeuskanslerinviraston asiantuntemus on normaaliin tapaan käytettävissä poikkeusoloihin liittyvässä valmistelussa.

2.4. Valtioneuvoston yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa

Valmiuslain 6 § 1 momentin mukaan valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, jos maassa vallitsevat poikkeusolot. Osana tätä yhteistoimintaa arvioidaan, mistä valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista on kyse. Kyse voi olla yhdestä tai useammasta poikkeusoloperusteesta.

Yhteistoiminnan muotoja ei ole säännelty valmiuslaissa. Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyyden mukaan. Pääministeri ja presidentti päättävät yhteistoiminnan muodosta. (PeVL 6/2009 vp, PuVM 3/2010 vp.)

Useissa tapauksissa, joissa pohdittaisiin valmiuslain soveltamista, käsitteisivät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto yhteistoiminnassa poikkeusolot aiheuttavaa tapahtumaa tai uhkaa perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella. Myös tilanteissa, joissa poikkeusoloilla ei olisi ulkopoliittisia ulottuvuuksia, yhteistoiminta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä on välttämätöntä poikkeusolojen vakavuuden vuoksi (HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

Valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi.

Erityisesti valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa poikkeusolojen toteamista on tarkoituksenmukaista käsitellä valtioneuvostolain 24 §:ssä tarkoitettussa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa, joka on vakiintunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumiksi. Toisaalta esimerkiksi kiireellisiä ratkaisuja vaativissa suuronnettomuustilanteissa on vapaamuotoisempikin yhteydenpito riittävää. Tällaisia vapaamuotoisia yhteydenpito-tapoja voisivat olla esimerkiksi tasavallan presidentin tapaaminen pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa tai yhteydenpito puhelimitse. Tällaiseen vapaamuotoiseen yhteydenpitotapaan osallistuu, jos aihetta on, myös muu valtioneuvoston jäsen.

Jos poikkeusolojen toteamista ei ole aihetta käsitellä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa, poikkeusolojen toteamista koskeva yhteistoiminta voi toteutua myös esimerkiksi kokouksessa, johon osallistuvat tasavallan presidentti ja valtioneuvosto hallituksen neuvottelun kokoonpanossa, johon kaikki ministerit kutsutaan.

Valmiuslaissa ei säädetä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnasta poikkeusolojen jatkuessa. Tilanteessa, jossa poikkeusolot tai valmiuslain soveltaminen koskevat ulkopoliitiikkaa, seuraa velvollisuus yhteistoimintaan perustuslain 93 §:n 1 momentista. Käytännössä myös muissa tilanteissa tasavallan presidenttiä informoidaan valmiuslakiin liittyvistä kysymyksistä.

Presidentin esteestä säädetään perustuslain 59 §:ssä ja valtioneuvostolain 26 §:ssä.

2.5. Valtioneuvoston yleisistunto

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltäviä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita, valtioneuvoston yleisistunto toteaa päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet (valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohta). Poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen tekeminen yleisistunnossa selkiyttää menettelyä ja on perusteltua laajakantoisena ja periaatteellisesti tärkeänä asiana. Päätöksenteko yleisistunnossa sisältää myös menettelyyn liittyviä takeita.

Ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu poikkeusolojen toteamisen yleinen yhteensovittaminen. Poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen valmisteluista ja esittelystä vastaa valtioneuvoston kanslia. Ministeriö tai ministeriöt, jonka toimialaan käsillä oleva peruste tai poikkeusperuste kuuluvat, laativat tarvittavat selvitykset ja esitykset valtioneuvoston kanslialle asiaan liittyen. Eri ministeriöiden valmius- ja varautumissuunnitelmat päivitetään vastaamaan tätä toimintamallia.

Poikkeusolot toteava valtioneuvoston päätös on voimassa välittömästi, jollei erityisestä syystä muuta ole todettu. Päätös on voimassa toistaiseksi ja se mahdollistaa käyttöönottoasetuksen antamisen. Poikkeusolot toteava päätös ei itsessään anna lisätoimivaltuuksia. Näiden käyttö tulee mahdolliseksi vasta käyttöönottoasetuksella. Käyttöönottoasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, ns. kiireellinen käyttöönottoasetus kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Poikkeusolojen päättyminen tuodaan yleisistunnon päätettäväksi. Jos asetuksen voimassaoloaikana todetaan poikkeusolojen päättyneen, on voimassa oleva käyttöönottoasetus kumottava (ks. ohjeen kohta 3.4).

Sen jälkeen kun poikkeusolot on valtioneuvoston yleisistunnossa todettu, yleisistunto antaa samassa istunnossa tai myöhemmin käyttöönottoasetuksen, jolla määrätään valmiuslain tiettyjen lisätoimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta (ks. ohjeen kohta 3.1 ja 3.2).

Kiireellisessä tilanteessa voi samassa yleisistunnossa olla muiden asioiden ohella useita suoraan valmiuslakiin kytkeytyviä asioita. Ensin voi olla päätettävänä poikkeusolojen toteaminen ja sen jälkeen lisätoimivaltuuksien mahdollistavan käyttöönottoasetuksen antaminen. Eräät lisätoimivaltuudet voidaan joutua ottamaan välittömästi käyttöön, jolloin niitä koskeva asetus annetaan erillisenä asetuksena. Lisäksi samassa istunnossa voidaan myös antaa kiireellisten lisätoimivaltuuksien nojalla soveltamisasetuksia (ks. ohjeen kohta 3.3) sekä mahdollisesti myös lisätalousarvio (ks. ohjeen kohta 3.5). Mahdollista on myös, että samalla käsitellään eräisiin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvien ilmoitusten antaminen (ks. ohjeen kohta 1.6). Tällöin näitä päätösehdotuksia käytännössä valmistellaan rinnakkain ja ennakoivasti ja ne tuodaan yhdellä kertaa päätettäväksi.

Yleisistunnossa päätettävät asiat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa, ns. listatarkastuksessa. Esittelijä huolehtii osana listajakelua asiakirjojen toimittamisesta listatarkastukseen. Tarvittaessa valtioneuvoston kanslia antaa lisäohjeet listajakelusta poikkeavissa oloissa.

3. LISÄTOIMIVALTUUKSIEN KÄYTTÖÖNOTTO

3.1. Säädösvalmistelu

Valmiuslain käyttöönotossa keskeisessä asemassa ovat asetukset. Lisätoimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston asetuksella, käyttöönottoasetuksella, josta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Lisäksi annetaan soveltamisasetuksia, joilla tarkoitetaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavia valtioneuvoston tai ministeriön asetuksia, joilla täsmennetään valmiuslain toimivaltuussäännöksiä.

Asetukset valmistellaan asiaa koskevien säännösten ja lainvalmisteluohjeiden mukaan. Tarvittaessa valtioneuvoston kanslia antaa niiden puitteissa tilanteen vaatimat lisäohjeet. Esittelymuistiossa on riittävän yksityiskohtaisesti ilmaistava asetuksen perusteet ja tarkoitus ja siitä tulee käydä ilmi myös vaikutukset valtion talousarvioon. Valtiovarainministeriö antaa tarvittaessa lisäohjeen lisätalousarvioesityksen valmistelusta (ks. ohjeen kohta 3.5).

Ennen yleisistuntoa asetus on käsiteltävä valtioneuvoston ministerivaliokunnissa sen mukaan kuin asiasta on säädetty ja määrätty tai tarvetta muuten on. Asetusten käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa noudatetaan valtioneuvoston määräystä asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Käyttöönottoasetuksen vaikutukset rajoittuvat lähtökohtaisesti vain lisätoimivaltuuksien antamiseen valtioneuvostolle. Varsinaiset vaikutukset yhteiskuntaan tulevat soveltamisasetusten kautta ja niitä on pyrittävä hahmottamaan kokonaisuutena. Keskustelua asiasta voidaan käydä esimerkiksi hallituksen neuvottelussa, ministerivaliokunnissa ja kansliapäällikkökokouksessa. Poikkeusoloissa valmistelua leimannee erityinen kiire, jonka vuoksi erillisten selvitysten tekemiseen harvemmin on aikaa ja joudutaan toimimaan käytettävissä olevien tietojen varassa.

Esittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan annettuja ohjeita. Näitä on mm. esittelylistojen jakelusta, määrärajoista, esittelyajasta ja -paikasta, läsnäolosta ja allekirjoituksista. Esittelylistan jakamiselle valtioneuvoston yleisistuntoon on oltava esittelevän ministerin lupa. Esittelyä koskevat ohjeet on koottu valtioneuvoston esittelijän käsikirjaan. Valtioneuvoston kanslia antaa tarpeen mukaan perusohjeita tarkentavat ohjeet ja tiedottaa niistä käytettävissä olevin keinoin. Edellä kohdassa 1.3. ja 1.4. on tuotu esiin tarvetta varautua ministeriöiden valmiussuunnittelussa myös siihen, että poikkeusoloissa voidaan joutua valmistelemaan ja antamaan säädöksiä ilman toimivia tietoliikenneyhteyksiä ja esimerkiksi ilman häiriöttömästi toimivaa sähkönjakelua.

Jollei säädöstä ole julkaistu viimeistään siinä mainittuna voimaantuloajankohtana, säädös tulee säädöskokoelmalain (188/2000) 7 §:n mukaan voimaan julkaisupäivänä. Säädöksen katsotaan tulleen julkaistuksi, kun se on toimitettu säädöskokoelmalain 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleisön saataville. Jos säädöstä ei yleisen tietoverkon häiriön tai muun erityisen syyn vuoksi voida ennen sen säädettyä voimaantuloajankohtaa julkaista yleisessä tietoverkossa, säädöksen katsotaan tulleen julkaistuksi, kun se on toimitettu painettuna tai muulla tavalla tallennettuna yleisön saataville. Säädös on tällöin julkaistava yleisessä tietoverkossa niin pian kuin se on mahdollista.

Valmiuslain nojalla annettavien asetusten erityispiirre on se, että ne saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Käyttöönottoasetuksesta ja jatkamisasetuksista eduskunta päättää valmiuslain 6–9 §:n mukaisesti. Soveltamisasetuksista eduskunta päättää valmiuslain 10 §:n mukaisesti (ks. ohjeen kohta 4).

3.2. Käyttöönottoasetus ja jatkamisasetukset

Lisätoimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston asetuksella, josta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Tässä käyttöönottoasetuksessa yksilöidään ne valmiuslain toimivaltuudet, joiden käyttöönotosta on kyse, sekä voimaantuloajankohta.

Tavoitteena on, että lisätoimivaltuuksien antaminen muodostaa yhden kokonaisuuden, jossa vaikutukset ja tavoitteet voidaan arvioida yhtenä kokonaisuutena. Laaja-alaisessa kriisissä käyttöönottoasetuksia on samassa yleisistunnossa useimmiten ainakin kaksi. Tämä johtuu lisätoimivaltuuksien ja asetusten erilaisesta käsittelystä eduskunnassa siitä riippuen, onko kyse pääsääntöisestä (valmiuslain 6 §) vai kiireellisestä (valmiuslain 7 §) menettelystä.

Käyttöönottoasetuksen perustelumuistiossa tehdään selkoa valmiuslain säännösten soveltamisen aloittamisen edellytyksistä. Valmiuslain toimivaltuussäännökset voivat tulla sovellettaviksi vain lain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Perustelumuistiosta tulee käydä ilmi, mikä yksi tai useampi poikkeusolo on kyseessä. Perustelumuistiossa on myös syytä tehdä selkoa valtioneuvoston yhteistoiminnasta tasavallan presidentin kanssa.

Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Perustelumuistiossa tulee näin ollen mahdollisuuksien mukaan tehdä selkoa siitä, mitä käsillä olevassa tilanteessa tarvittavia toimivaltuuksia viranomaisella ei normaaliolojen lainsäädännön mukaan ole ja lisäksi kunkin sovellettavaksi ehdotetun toimivaltuuden osalta perustelut välttämättömydestä ja oikeasuhtaisuudesta valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Tilanteen mukaan on selostettava myös muita relevantteja seikkoja. Huomioitavaksi voi esimerkiksi tulla velvollisuus ilmoittaa tietyistä toimenpiteistä EU:n toimielimelle tai muulle elimelle taikka pyytää niiltä lausunto. Esimerkiksi valmiuslain 4 luvun rahoitusmarkkinoita koskevien toimivaltuuksien osalta on valmiuslain nojalla eräissä tapauksissa pyydettävä lausunto Euroopan keskuspankilta (valmiuslain 27 §).

Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettavaksi koko valtakunnan alueella.

Poikkeusolojen jatkuessa ja tilanteen edelleen vaatiessa valmiuslain soveltamista asetuksen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättää valtioneuvosto. Vastaavasti valtioneuvosto päättää tilanteen mukaan uusien toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta (käyttöönottoasetus) ja jatkamisesta (jatkamisasetus) voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Kiireellistä tapausta koskeva käyttöönottoasetus, jota voidaan soveltaa välittömästi ennen eduskunnan päätöstä, voidaan kuitenkin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Asetusten esittelyn osalta toimivaltaista ministeriötä on käsitelty ohjeen kohdassa 3.6. Asetusten eduskuntakäsittelyä on käsitelty kohdassa 4.

3.3. Soveltamisasetukset

Soveltamisasetuksella tarkoitetaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavaa valtioneuvoston tai ministeriön asetusta, jolla täsmennetään valmiuslain toimivaltuussäännök-

siä. Eräissä yksittäisissä, valmiuslaissa todetuissa kysymyksissä voidaan valmiuslain soveltamiseksi tehdä myös ministeriön päätös.

Valmiuslaissa on eräitä säännöksiä, joissa valtioneuvoston yleistunnon sijasta tietty ministeriö on säädetty soveltamisasetuksen antajaksi. Jos ministeriö antaa asetuksen, on kyseinen ministeriö erikseen todettu asetuksen antavana tahona valmiuslain ao. säännöksessä:

- Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksiin viitataan valmiuslain 41 § 2 momentissa.
- Ympäristöministeriön asetuksiin viitataan valmiuslain 49 §:n 3 momentissa.
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksiin viitataan valmiuslain 58 §:n 2 momentissa.
- Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksiin viitataan valmiuslain 67 §:ssä, 68 §:n 2 momentissa ja 71 §:n 3 momentissa.
- Puolustusministeriön asetuksiin viitataan valmiuslain 111 §:n 2 momentissa, 114 §:n 2 momentissa ja 115 §:ssä.
- Sisäministeriön asetuksiin viitataan valmiuslain 119 §:n 3 momentissa.

Ministeriön antamasta asetuksesta toimitetaan välittömästi kopio valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön voimassaoloseurantaa varten sekä talousarvioon liittyvistä asetuksista myös valtiovarainministeriön budjettiosastolle.

Soveltamisasetukset valmistellaan ja esitellään siitä ministeriöstä, jonka hallinnonalalle asia kuuluu (ks. ohjeen kohta 3.6).

Valmiuslain 10 §:ssä säädetään jälkitarkastuksesta, joka koskee soveltamisasetuksia. Valmiuslain II osan säännösten nojalla annetut asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. (Ks. ohjeen kohta 4.1)

3.4. Poikkeusolojen päättymisen ja muutokset soveltamisedellytyksissä

Toimivaltuussäännösten soveltamisen päättymisestä säädetään valmiuslain 11 §:ssä.

Valmiuslain asetukset annetaan määräajaksi. Jos asetuksen voimassaoloaikana todetaan poikkeusolojen päättyneen, on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava.

Jos jonkin II osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava.

Kumottaessa tai muutettaessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on samalla kumottava ne lain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet. Olosuhteiden muuttuessa näiden soveltamisasetusten sisältöä voi olla tarpeen arvioida valmiuslain 4 §:n mukaisesti silloinkin, kun käyttöönotto- tai jatkamisasetusta ei vielä ole tarpeen muuttaa tai kumota.

3.5. Lisätalousarvioesitys

Valmiuslain nojalla annettavat asetusluonnokset ja niihin liittyvät määrärahatarpeet tulee jo virkamiesvalmistelussa yhteen sovittaa keskenään ja valtion lisätalousarvioesityksen kanssa eikä asiaa voi jättää pelkästään esittelyvaiheessa talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, raha-asiainvaliokunnassa tai valtioneuvoston yleisistunnossa tehtäväksi.

Esimerkiksi valmiuslain 128 §:n mukaisesti tai säännöksen mainitun valtioneuvoston asetuksen perusteella voi omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta aiheutua korvauksia, joihin on varattava tarvittava rahoitus. Myös monet muut toimenpiteet voivat aiheuttaa määrärahatarpeita.

Lisätalousarvioesityksen ja asetusten viimekätinen yhteensovitus tehdään valtioneuvostossa yleisistunnossa. Eduskunta yhteensovittaa tarvittaessa lisätalousarvion ja asetukset sillä osin kuin se tarkistaa annettuja asetuksia ja muuttaa lisätalousarvioesitystä.

Asetusta koskevassa esittelymuistiossa on todettava, voidaanko asetus antaa ilman, että sillä on vaikutusta voimassa olevaan valtion talousarvioon vai vaatiiko se lisätalousarvioesityksen antamista. Jos asetuksen antaminen edellyttää lisätalousarvioesityksen samanaikaista antamista, tulee listakannessa ja asetusmuistiossa todeta lisätalousarvioesitykseen ehdotettavat budjettiasiat riittävän yksityiskohtaisella tasolla perusteluineen sekä mahdollisesti se, minä aikana asetusta ehdotetaan voitavan soveltaa. Lisätalousarvioesitys esitellään valtiovarainministeriöstä. Kiireellisessä tilanteessa lisätalousarvioesitykseen tulisi ensivaiheessa sisällyttää vain välttämättömät ja kiireelliset määrärahojen tai valtuuksien lisäystä, uudelleenkohdennusta, käyttötarkoitusta ja/tai käyttöä (ml. toimivaltamuutokset) koskevat ehdotukset. Seuraava lisätalousarvioesitys voidaan tarvittaessa antaa nopeastikin.

Häiriötilanteilla voi poikkeusoloissa olla niiden laajuudesta ja kestosta riippuen merkittäviä vaikutuksia yleiseen taloudelliseen aktiviteettiin. Taloudellisen aktiviteetin voimakas heikkeneminen esim. verotulojen, työttömyyssidonnaisten menojen ja myös erilaisten indeksidonnaisten erien kautta voi edellyttää voimassa olevan talousarvion uudelleenarviointia. sekä eri toimintojen ja niiden käytössä olevan rahoituksen tason uudelleen määrittelyä häiriötilanteessa.

Päätöksenteon pohjaksi pyritään saamaan mahdollisimman kattava kuva häiriön taloudellisista vaikutuksista. Poikkeusoloissa korostuu myös ulkomaisen ja kotimaiseen rahoituksen ja muun kansainvälisen avun saatavuuden turvaaminen.

Eduskunnalle voidaan perustuslain 86 §:n nojalla antaa hallituksen esitys lisätalousarvioesitykseksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Tarvittaessa lisätalousarvion voimaantuloa voidaan nopeuttaa turvautumalla valmiuslain 89 §:n mukaiseen lisätalousarvion välittömään soveltamiseen. Tämän säännöksen mukaan poikkeusoloissa eduskunnalle annettua hallituksen esitystä lisätalousarvioksi sovelletaan valmiuslain 89 §:n mukaan jo ennen kuin eduskunta on päättänyt lisätalousarviosta, jos eduskunta antaa tähän suostumuksensa. Muuten eduskunta päättää lisätalousarvion voimaantuloajankohdan ja muun soveltamisen.

On huomioitava myös se, että lisätalousarvio on oma itsenäinen päätösasiakirja ja sitä koskee mm. tasapainottamisvaatimus, jonka mukaan ehdotettavia määrärahoja vastaavat tuloraviot on sisällytettävät samaan lisätalousarvioesitykseen.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa ministeriöitä lisätalousarvioesityksen valmistelun erikseen kunkin tilanteen mukaisesti.

3.6. Toimivaltainen ministeriö

Erityisesti poikkeusoloissa on tärkeää, että toimivalta- ja vastuusuhteet ovat selkeät.

Käyttöönottoasetus

Käyttöönottoasetuksella valtioneuvostolle annetaan valtuudet valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Käytännössä kyse on valmiuslain tiettyjen pykälien nimeämisestä. Pääsäännön mukaan eduskunnan on ennen valtuuksien käyttämistä hyväksyttävä lisätoimivaltuuden käyttö.

Pääministerillä on perustuslain 66 §:stä johtuva asema valtioneuvoston toiminnan johtajana ja tehtävä huolehtia valtioneuvostolle kuuluvien asioiden käsittelyn yhteensovittamisesta. Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken säädetään kokoavasti valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee se, ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Ohjesäännön 12 §:n 1, 4 ja 7 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat pääministerin avustaminen valtioneuvoston johtamisessa, valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestäminen sekä varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Valtioneuvoston kanslia huolehtii 12 §:n 2 kohdan mukaan myös Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Lisäksi ohjesäännön 12 §:n 7 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen.

Käyttöönottoasetus, joita samojen poikkeusolojen vallitessa voi olla yksi tai useampi, esitellään yleisistunnolle valtioneuvoston kansliasta, jollei kanslia muuta ohjeistusta anna. Valmiuslain toimivaltuuksia hallinnonalallaan tarvitsevalla ministeriöllä on kuitenkin käytännössä päävastuu asetusluonnoksen ministeriön toimialaa koskevan osuuden sekä kyseistä osuutta koskevien perustelujen laadinnasta. Yhteistyö ja erityiskysymysten yhteensovitus alkaa jo tässä ministeriövaiheessa mahdollisimman varhain.

Valtioneuvostolain 22 §:n 4 momentin perusteella pääministeri voi määrätä virkamiesten kutsumisesta yleisistuntoon myös toisesta ministeriöstä kuin siitä, josta asia esitellään.

Soveltamisasetukset

Soveltamisasetukset (ks. ohjeen kohta 3.3) valmistellaan ja esitellään siitä ministeriöstä, jonka hallinnonalalle asia kuuluu.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttö voi vakavassa ja nopeasti kehittyvässä kriisissä edellyttää välittömästi tehtäviä toimia. On tärkeää, että toimivaltainen ministeriö on normaalioloissa etukäteen pohtinut niitä käytännön toimia, joita se poikkeusoloissa voi valmiuslain lisätoimivaltuuksien nojalla toteuttaa.

Toimivaltaisella ministeriöllä tulee olla ainakin pääpiirteittäin etukäteen valmisteltuna luonnokset erilaisia tilanteita koskeviksi toimintamalleiksi sekä soveltamisasetuksiksi, joilla valmiuslain käyttöönnotosta seuraavat käytännön toimet lainsäädännöllisesti toteutettaisiin. Tässä varautumiseen liittyvässä säädösvalmistelussa tulee tarvittavassa laajuudessa olla yhteydessä muihin ministeriöihin ja yhteistyötahoihin.

Soveltamisasetusten etukäteisvalmistelussa esiin nousevista kysymyksistä voi tavalliseen tapaan olla yhteydessä oikeusministeriön laintarkastuksen ja oikeuskanslerinviraston asiantuntijoihin.

Valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuvalla toimivalla-asiassa

Valtioneuvostolain 10 §:stä seuraa, että valtioneuvoston yleisistunto voi tarvittaessa ratkaista pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu.

Valtioneuvoston yleisistunto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Tämä ohje koskee valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamista ja niihin liittyvää päätöksentekomenettelyä valtioneuvostossa, ei sen sijaan häiriötilanteen johtamista normaali- ja poikkeusoloissa, mistä on eri ohjeistus (ks. ohjeen kohta 2.1).

3.7. Yleisistunnossa käsiteltävien asioiden julkisuus

Valtioneuvoston yleisistunnot eivät ole julkisia, jollei tapauskohtaisesti toisin päätetä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskee yleislakina laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (ns. julkisuuslaki 621/1999).

Valmisteluvaiheessa tietojen antaminen asiakirjoista on julkisuuslain mukaisesti harkinnanvaraista.

Yleisistunnon päätöksen jälkeen julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, ja eräin lisäedellytyksin, esimerkiksi poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat (5 kohta), tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat (7 kohta), asiakirjat, jotka koskevat poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua (8 kohta), valtion turvallisuuden ylläpitämistä (9 kohta) sekä sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista ja varautumista ja soti-laallista maanpuolustusta (10 kohta).

Asiakirjan salassapitoharkinta tehdään tapauskohtaisesti. Valtioneuvoston toiminnan julkisuutta on käsitelty ministerin käsikirjan luvussa 3.2. Eduskunnan toiminnan julkisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista säädetään perustuslain 50 §:ssä.

Valtioneuvoston kanslia on 11.8.2016 antanut määräyksen salassa pidettävän kansallisen tietoa-ineiston käsittelystä valtioneuvostossa (V NK/488/31/2016). Siinä määritellään kansallisen salassa pidettävien tietoa-ineistojen käsittelyssä noudatettavat periaatteet ja käytännöt valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä.

Salassa pidettävien asiakirjojen jakelua yleisistuntoon on käsitelty valtioneuvoston esittelijän käsikirjan kohdassa 4.4.3. Salaisia asiakirjoja ei jaeta PTJ:n avulla. Ne jaetaan paperijakeluna. Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö antaa tarvittaessa lisäohjeistusta.

4. ASETUSTEN EDUSKUNTAKÄSITTELY JA SEURANTA

4.1. Asetuksen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi

Käyttöönottoasetusta voidaan alkaa soveltaa, kun eduskunta on päättänyt asiasta. Poikkeuksen muodostavat kiireelliset asetukset (ks. ohjeen kohta 4.2.).

Kun valtioneuvoston yleisistunto on hyväksynyt käyttöönottoasetuksen, valtioneuvoston kanslia toimittaa välittömästi sen ja siihen liittyvän esittelymuistion eduskunnan käsiteltäväksi. Toimittamisen menettelytavoista sovitaan erikseen.

Eduskunta päättää, saako käyttöönottoasetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Kun eduskunta on tehnyt päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetukset on kumottava.

Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetukset raukeaa.

Eduskunta käsittelee tarvittaessa yhteensovitetusti asetuksen ja mahdollisen lisätalousarvioesityksen. Asetus ja lisätalousarvio saatetaan tarvittaessa voimaan samana ajankohtana. Eduskunnan päätös hallituksen esityksen johdosta ilmoitetaan eduskunnan vastauksessa valtioneuvostolle ja eduskunnan kirjelmällä saatetaan tiedoksi eduskunnan hyväksymä valtion talousarvio sekä eduskunnan muu päätös ja eduskunnan ilmoitus.

Eduskunnan päätös ja kirjelmä saadaan erikseen sovittavalla tavalla. Eduskunnan päätös esitellään yleisistunnolle ja kirjataan sitä kautta valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtioneuvoston pöytäkirjaan merkitseminen on varmennus sille, missä laajuudessa käyttöönottoasetusta ja lisätalousarviota voidaan soveltaa. Valtioneuvoston pöytäkirjaan merkitseminen toimii samalla seurantana, joka tilanteen jatkuessa tukee kokonais kuvan muodostamista siitä, minkä ajan ja missä laajuudessa yksittäiset asetukset ovat voimassa.

Myös soveltamisasetukset ja niihin liittyvät perustelumuistiot toimitetaan valmiuslain 10 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksytyt asetukset muistioineen toimittaa eduskunnalle valtioneuvoston kanslia, ministeriössä hyväksytyt ministeriön asetukset muistioineen ao. ministeriö. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Valmiuslain 123 §:n nojalla annettavaa valtioneuvoston asetusta yhteensovittavista säännöksistä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeys määrittelystä ei saateta eduskunnan käsiteltäväksi (ks. ohjeen kohta 1.9).

4.2. Kiireelliset asetukset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi.

Toimivaltuussäännösten välittömästä soveltamisesta voidaan säätää, jos valmiuslain mukaista normaalia toimivaltuuksien käyttöönotton menettelyä ei voida noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista (7 §). Lainkohdan perustelujen mukaan yllättävä ja nopeasti kehittyvä kriisi voisi olla tällainen tilanne. Jos kiiremenettelyä ehdotetaan

käytettäväksi, tulee perustelumuistiossa tehdä selkoa siitä, miksi ja millä tavoin normaali-menettely vaarantaisi valmiuslain tarkoituksen saavuttamista.

Kiireellisessä tapauksessa käyttöönottoasetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukau-
deksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta ole viikon
kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Asetus on kumottava
osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.

4.3. Jatkamisasetuksen soveltaminen

Myös jatkamisasetukset on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta
päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

Kun eduskunta on hyväksynyt jatkamisasetuksen ja siihen mahdollisesti liittyvän lisätalous-
arvion, saadaan jatkamisasetuksessa mainittuja valmiuslain säännöksiä soveltaa siltä osin
kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava kokonaan tai osittain.

Jollei eduskunta ole tehnyt päätöstä jatkamisasetuksesta ennen kuin säännösten sovelta-
minen voimassa olevan asetuksen mukaan päättyy, vaikka jatkamisasetus on toimitettu
eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen mainittua ajankohtaa, saadaan kaikkia jatka-
misasetuksessa mainittuja valmiuslain säännöksiä soveltaa edellyttäen, että valtion talous-
arvio antaa siihen mahdollisuuden.

Eduskunnan päätettyä asetuksesta noudatetaan eduskunnan päätöstä.

4.4. Voimassaoloseuranta

Valmiuslain mukaisesti annettujen valtioneuvoston ja ministeriön asetusten voimassaolon
seuranta järjestetään valtioneuvoston kansliassa. Sitä varten ja siltä osin kuin valtioneuvos-
ton tai ministeriön asetus on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi, ministeriö esittelee viivy-
tyksettä eduskunnan kannanoton asetuksesta valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan
merkittäväksi. Eduskunnan kannanotto sisältyy eduskunnan asiaa koskevaan kirjelmään.

Kun ministeriö antaa valmiuslain nojalla asetuksen, se toimittaa välittömästi kopion valtio-
neuvoston kanslian istuntoyksikköön voimassaoloseurantaa varten. Vastaavasti myös mi-
nisteriön valmiuslain nojalla tekemistä päätöksistä toimitetaan välittömästi kopio valtio-
neuvoston kanslian istuntoyksikköön.

Edellä todettu koskee myös asetuksia, joilla mahdollisesti kumotaan ministeriön antama
soveltamisasetus. Soveltamisasetus voidaan esim. kumota sen vuoksi, että soveltamisedel-
lytykset muuttuvat tai lakkaavat asetuksen voimassa ollessa.

Valtioneuvoston kanslia seuraa valmiuslain mukaisesti annettujen asetusten voimassaoloa
ja informoi ministeriöitä sovitulla tavalla. Seuranta mahdollistaa hallituksen riittävän infor-
moinnin kulloinkin käytettävissä olevista toimivaltuuksista.

5. KANSAINVÄLINEN JA EUROOPAN UNIONIN APU

5.1. Kansainvälisen ja EU-avun pyytäminen

Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa arvioitavaksi tulee myös mahdollisuus ja tarve pyytää apua muita valtioilta, Euroopan unionilta tai kansainvälisiltä järjestöiltä.

Valtioiden kesken sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen toimesta on luotu erilaisia koordinaatiomekanismeja uhkien torjuntaan ja hallintaan. Mekanismit perustuvat kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin ja yhteistyörakenteisiin. Tavoitteena on mahdollistaa avun antaminen toisille valtioille sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen käyttöön esimerkiksi terrorismin, luonnononnettomuuksien, katastrofien ja muiden hätätilanteiden uhatessa tai toteutuessa. Vastaavasti valtiot voivat saada tukea muilta valtioilta, EU:lta ja kansainvälisiltä järjestöiltä sekä kansalaisjärjestöiltä.

Euroopan unionin jäsenyydellä on keskeinen merkitys Suomelle sekä ulkoisen että sisäisen turvallisuuden kannalta. Jäsenvaltioiden välinen keskinäisriippuvuus on kasvanut. Yhteistyötä on tiivistetty erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioiden alalla. Muun muassa terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjuminen, rajaturvallisuuden tukeminen sekä muuttoliikkeen hallinta edellyttävät EU:n tason toimia. Myös muut EU:n politiikkalohkot ovat tärkeitä kokonaisturvallisuuden kannalta. Esimerkiksi yhteisellä maatalouspolitiikalla pyritään varmistamaan tuotanto koko EU:n alueella ja energiapolitiikalla turvaamaan kohtuuhintaisen energian saatavuus. Edellä kohdassa 1.6 on todettu tarve arvioida valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista myös suhteessa Suomen EU-velvoitteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin.

Kansainvälisen avun pyytämistä ja kansallisia yhteyspisteitä on tarkemmin selvitetty hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva päätöksenteosta (HE 72/2016 vp).

5.2. EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke

EU:n jäsenvaltioilla on unionin puitteissa käytössään lukuisia mekanismeja, joita voidaan käyttää sisäistä turvallisuutta koskevien uhkien ja riskien torjunnassa ja hallinnassa ja joiden kautta voidaan antaa ja vastaanottaa apua häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ne edistävät EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä ja vahvistavat EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pyytää ja antaa apua. Näistä tärkeimpiä ovat EU:n yhteisvastuulauseke (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artikla) ja keskinäisen avunannon lauseke (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohta).

Yhteisvastuulausekkeen soveltamisala on rajattu kolmeen uhakuvaan; terrori-isku taikka luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus.

Yhteisvastuulauseke luo EU:lle oikeusperustan toimia sekä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua, kun taas keskinäisen avunannon lauseke sisältää vain jälkimmäisen ulottuvuuden. Lausekkeiden soveltamisalat voivat olla osittain päällekkäiset ja vakavan ja laaja-alaisen kriisin yhteydessä niitä voidaan soveltaa toisiaan täydentävästi. Yhteisvastuulausekkeen soveltamisessa hyödynnetään olemassa olevaa EU-sääntelyä ja olemassa olevia mekanismeja.

EU:n neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2014 päätöksen yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa (2014/415/EU). Päätös koskee unionitason toimia muuten kuin puolustuksen alan kannalta merkityksellisin osin. Yhteisvastuulausekkeen soveltaminen pe-

rustuu olemassa olevalle sääntelylle ja olemassa olevien mekanismien, kuten unionin pelastuspalvelumekanismien, käytön tehostamiselle. Päätöksessä määritellään yhteisvastuulausekkeen maantieteellinen soveltamisala, aktivointimekanismi ja toimintajärjestelyt unionitasolla. Päätöksen 4 artiklan mukaan suuronnettomuuden tai terrori-iskun tapauksessa sen kohteeksi joutunut jäsenvaltio voi vedota yhteisvastuulausekkeeseen, jos se kansallisella ja unionin tasolla olemassa olevien keinojen ja välineiden tarjoamia mahdollisuuksia käytettyään katsoo, että kriisi selvästi ylittää sen toimintavalmiudet. Kyseisen jäsenvaltion poliittisten viranomaisten on osoitettava vetoomuksensa neuvoston puheenjohtajavaltiolle. Vetoomus on osoitettava myös komission puheenjohtajalle komission alaisuudessa toimivan hätäavun koordinoitikeskuksen ERCC:n (Emergency Response Coordination Centre) kautta. ERCC:n kansallisena yhteyspisteenä toimii valtioneuvoston tilannekeskus.

Keskinäisen avunannon lauseke koskee tilannetta, jossa jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Tällaisessa tilanteessa muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissä olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisalan voidaan arvioida ulottuvan myös muihin, aseellisiin hyökkäyksiin rinnastuviin vakaviin turvallisuusuhkiin.

Yhteisvastuulauseketta ja keskinäisen avunannonlauseketta ja niihin liittyviä kysymyksiä käsitellään laajasti em. hallituksen esityksessä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). 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). EU:n neuvoston oikeudellinen yksikkö on heinäkuussa 2016 antanut avunantolausekkeen soveltamiskysymyksistä lausunnon, jossa se käsittelee lausekkeesta johtuvien velvoitteiden luonnetta ja sisältöä sekä sovellettavaa menettelyä (11176/16 limite).

Valmiuslaissa ei säädetä näihin EU-lausekkeisiin liittyvästä tai muustakaan kansainvälisen avun pyytämisestä tai sitä koskevasta päätöksenteosta. Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissakin kansainvälisen avun pyytämiseen sovelletaan muuta ylimpien valtioelinten päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä sekä toimialakohtaista lainsäädäntöä.

5.3. Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa käytettyjä EU-mekanismeja

Valmiuslain mukainen poikkeusolo voi liittyä sellaiseen kansainväliseen häiriötilaan, joka koskee Euroopan unionin politiikkoja, jolloin tilanteet nostetaan esiin EU:n valmisteluelimissä. Aloite käsittelylle voi tulla EU:n elimistä tai esimerkiksi siitä jäsenvaltiosta, jota kriisi koskettaa. Vakavien kriisitilanteiden vuoksi kutsutaan todennäköisesti koolle Eurooppa-neuvoston tai neuvoston kokous jäsenmaiden ja EU:n toimien koordinoimiseksi. Viime vuosina ylimääräisiä Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokouksia on järjestetty erityisesti rahoitus- ja talouskriisin, muuttoliiketilanteen ja terrori-iskujen vuoksi. Myös esimerkiksi suuria tankkerionnettomuuksia ja pandemioita on käsitelty EU:n valmisteluelimissä.

Poliittisen tason koordinointi neuvostossa perustuu EU:n hätätila- ja kriisikoordinaatiojärjestelyihin (The Integrated Political Crisis Response arrangements, IPCR-järjestely). Mekanismin tarkoituksena on kerätä jäsenmaista, EU:n toimielimistä, elimistä ja virastoista luotettavaa ja ajantasaista tietoa EU:n päätöksenteon tueksi. Mekanismeilla tuetaan olemassa olevia EU:n päätöksentekorakenteita ja vahvistetaan EU:n kykyä tehdä nopeita päätöksiä silloin, kun isot kriisit ja häiriötilanteet, kuten terroriteot, vaativat EU:n poliittisen tason reaktioita eivätkä yksittäisen jäsenmaan resurssit, kyky ja rakenteet riitä yksin häiriötilanteeseen vastaamiseen. EU:n puheenjohtajamaa voi aktivoida IPCR-mekanismin kriisin tai häiriöti-

lanteen johdosta jäsenmaan pyynnöstä. Mekanismi otettiin käyttöön vuonna 2013. Se aktivoitiin vuonna 2015 Euroopan muuttoliiketilanteen vuoksi.

Unionilla on käytössään erityinen pelastuspalvelumekanismi, joka on perustettu parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista 1313/2013/EU). Jos jäsenvaltion toimintavalmiudet eivät ole riittävät katastrofitilanteessa, se voi päättää pyytää unionin mekanismista täydennystä pelastuspalvelu- ja muille katastrofiavustusvoimavaroilleen. Pelastuspalvelumekanismiin tarkoituksena on tehostaa yhteistyötä pelastuspalvelun alalla, helpottaa avustustoimien käynnistämistä, parantaa riskien taustan tunnistamista ja arviointia, parantaa voimavarojen laatua ja tarvearviointia sekä lisätä kustannustehokkuutta. Pelastuspalvelumekanismiin tarkoituksena on myös edistää EU:n yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa saattamalla jäsenvaltioiden voimavarat ja valmiudet käytettäviksi tarpeen mukaan.

Valtioneuvoston tilannekeskus on Suomen kansallinen yhteyspiste muun muassa unionin pelastuspalvelumekanismissa, EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroiduissa järjestelyissä (IPCR) ja NATO EADRCC järjestelyssä (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre). Valtioneuvoston kansliassa toimivan valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on tuottaa reaaliaikaista turvallisuustapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa sekä toimia ympärivuorokautisena yhteyspisteenä muun muassa edellä mainittuihin mekanismeihin liittyvässä tiedonvaihdoissa. Tähän rooliin liittyvänä tehtävänä valtioneuvoston tilannekeskus välittää näiden hälytysjärjestelyjen kautta saadun tiedon toimivaltaisille viranomaisille ja tukee tarvittaessa kansallisen tason koordinaatiota häiriötilanteen hallintamallin mukaisesti. Tilannekeskuksen tehtäviin kuuluu myös poikkeavaan aikaan järjestettävien valtioneuvoston istuntojen ja ministerivaliokuntien kokoon kutsuminen.

Liite 1

Valmiuslain käyttöönoton pääkohdat – yksinkertaistettu menettelykuvaus

1

Valmistelu valtioneuvostossa (ks. ohjeen kohta 2.3)

- Lisätoimivaltuuksien tarve ja arvio poikkeusolojen toteamisesta
- Valtioneuvoston johto ja virkamiehet
- Ennakointi ja koordinointi

2

Valtioneuvoston yhteistoiminta tasavallan presidentin kanssa (ks. kohta 2.4)

- Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous tai muu tilanteen mukainen yhteistoiminnan muoto
- Poikkeusolojen ja niiden perusteen toteaminen
- Poikkeusoloista johtuvien, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevien kansainvälisten ilmoitusten antaminen

3

Valtioneuvoston yleisistunto (ks. kohta 2.5)

- Päätös poikkeusolojen ja niiden perusteen toteamisesta
- Käyttöönottoasetus, joka toimitetaan välittömästi eduskuntaan
- Poikkeusolojen toteaminen ja käyttöönottoasetus esitellään yleisistunnolle valtioneuvoston kansliasta
- Päätös poikkeusoloista johtuvien, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevien kansainvälisten ilmoitusten antamisesta; päätös esitellään ulkoasiainministeriöstä

4

Käyttöönottoasetuksen eduskuntakäsittely (ks. kohta 4.1 ja 4.2)

- Lisätoimivaltuuksien käyttöönottoasetusta aletaan soveltaa eduskunnan hyväksymässä muodossa (valmiuslain 6 §)
- Poikkeuksellisesti kiireelliset lisätoimivaltuudet sisältävää asetusta voidaan soveltaa jo ennen eduskuntakäsittelyä; asetusta on kumottava osittain tai kokonaan jos eduskunta niin päättää (valmiuslain 7 §)

5

Soveltamisasetusten antaminen (ks. kohta 3.3)

- Soveltamisasetusten oikeusperustana käyttöönottoasetuksella valtioneuvostolle osoitetut valmiuslaissa yksilöidyt lisätoimivaltuudet
- Soveltamisasetukset antaa joko valtioneuvoston yleisistunto tai ministeriö sen mukaan kuin valmiuslaissa säädetään
- Yleisistunnolle soveltamisasetus esitellään siitä ministeriöstä, jolle asia sisällöltään kuuluu
- Soveltamisasetukset välittömästi eduskunnalle jälkitarkastusta varten; eduskunta päättää, onko asetukset kumottava (valmiuslain 10 §)

Liite 2

Valmiuslain I osa, yleiset säännökset (1–13 §)

Valmiuslaki kokonaisuudessaan: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

1 LUKU

LAIN TARKOITUS, SOVELTAMISALA JA YLEISET PERIAATTEET

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

2 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Lisäksi laissa säädetään viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin.

3 §

Poikkeusolojen määritelmä

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

4 §

Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet

Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

5 §

Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin

Tätä lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

Tämän lain II osan soveltamisen aloittamisesta 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja soveltamisen päättymisestä ilmoitetaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) sopimusvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä sillä tavoin kuin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään. Euroopan neuvoston pääsihteerille tiedotetaan lain II osan soveltamisen aloittamisesta 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja soveltamisen päättymisestä sillä tavoin kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.

2 LUKU**TOIMIVALTUUKSIEN KÄYTTÖÖNOTOSTA PÄÄTTÄMINEN**

6 §

Asetus toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta

Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (*käyttöönottoasetus*) säätää II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. 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.

Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa.

Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

7 §

Asetus toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta kiireellisessä tapauksessa

Jos 6 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi.

Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.

8 §

Toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättäminen

Poikkeusolojen jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta (*jatkamisasetus*). Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

9 §

Jatkamisasetuksen soveltaminen

Kun eduskunta on tehnyt 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, saadaan jatkamisasetuksessa mainittuja tämän lain säännöksiä soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetukset on kumottava kokonaan tai osittain.

Jollei eduskunta ole tehnyt päätöstä jatkamisasetuksesta ennen kuin säännösten soveltaminen voimassa olevan asetuksen mukaan päättyy, vaikka jatkamisasetus on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen mainittua ajankohtaa, saadaan kaikkia jatkamisasetuksessa mainittuja tämän lain säännöksiä soveltaa. Eduskunnan päätettyä asetuksesta on voimassa, mitä 1 momentissa säädetään.

10 §

Jälkitarkastus

Tämän lain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

11 §

Toimivaltuussäännösten soveltamisen päättyminen

Poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava.

Jos jonkin II osan säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastavasti muutettava.

Kumottaessa tai muutettaessa 1 ja 2 momentin mukaisesti käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on samalla kumottava ne lain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet.

3 LUKU**VARAUTUMINEN**

12 §

Varautumisvelvollisuus

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

13 §

Varautumisen johtaminen, valvonta ja yhteensovittaminen

Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Liite 3**Perusmalli käyttöönottoasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi****Valtioneuvoston asetus valmiuslain 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla:

1 §

Valmiuslain (1552/2011) 112 §:n 1 kohdassa säädettyjä toimivaltuuksia moottorikäyttöisten ajoneuvojen luovuttamiseksi puolustusvoimien hallintaan voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

2 §

Valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Loviisan, Porvoon ja Pyhtään kuntien alueella.

3 §

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2012 ja on voimassa 30 päivään syyskuuta 2012.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Statsrådets förordning om ibruktägning av befogenheter i enlighet med 112 och 118 § i beredskapslagen

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 6 § i beredskapslagen (1552/2011):

1 §

De befogenheter i enlighet med 112 § 1 punkten i beredskapslagen (1552/2011) som gäller överlättelse av motordrivna fordon i försvarsmaktens besittning får utövas inom hela landet.

2 §

De befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen som gäller förbud och begränsning av rätten att vistas och röra sig får utövas inom Lovisa, Borgå och Pyttis kommuner.

3 §

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2012 och gäller till och med den 30 september 2012.

Helsingfors den 20

Liite 4

Perusmalli käyttöönottoasetuksesta kiiretilanteessa suomeksi ja ruotsiksi**Valtioneuvoston asetus valmiuslain 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valmiuslain (1552/2011) 7 §:n nojalla:

1 §

Valmiuslain (1552/2011) 112 §:n 1 kohdassa säädettyjä toimivaltuuksia moottorikäyttöisten ajoneuvojen luovuttamiseksi puolustusvoimien hallintaan voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

2 §

Valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Loviisan, Porvoon ja Pyhtään kuntien alueella.

3 §

Valmiuslain 112 §:n 1 kohdassa ja 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia voidaan soveltaa välittömästi tämän asetuksen tultua voimaan.

4 §

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2012 ja on voimassa 30 päivään kesäkuuta 2012.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Statsrådets förordning om omedelbar ibruktagnin av befogenheter i enlighet med 112 och 118 § i beredskapslagen

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 7 § i beredskapslagen (1552/2011):

1 §

De befogenheter i enlighet med 112 § 1 punkten i beredskapslagen (1552/2011) som gäller överlåtelse av motordrivna fordon i försvarsmaktens besittning får utövas inom hela landet.

2 §

De befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen som gäller förbud och begränsning av rätten att vistas och röra sig får utövas inom Lovisa, Borgå och Pyttis kommuner.

3 §

Befogenheterna i enlighet med 112 § 1 punkten och 118 § i beredskapslagen får utövas omedelbart efter ikraftträdandet av denna förordning.

4 §

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2012 och gäller till och med den 30 juni 2012.

Helsingfors den 20

Liite 5

Perusmalli käyttöönottoasetuksen muuttamisasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi**Valtioneuvoston asetus valmiuslain 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
muutetaan valmiuslain 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen (/) 1 § seuraavasti:

1 §

Valmiuslain (1552/2011) 112 §:n 1 ja 2 kohdassa säädettyjä toimivaltuuksia moottorikäyttöisten ajoneuvojen sekä ilma-alusten luovuttamiseksi puolustusvoimien hallintaan voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

Tämä asetus tulee voimaan 25 päivänä heinäkuuta 2012.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Statsrådets förordning om ändring av 1 § i statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 112 och 118 § i beredskapslagen

I enlighet med statsrådets beslut
ändras i statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 112 och 118 § i beredskapslagen (/) 1 § som följer:

1 §

De befogenheter i enlighet med 112 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen (1552/2011) som gäller överlåtelse av motordrivna fordon och luftfartyg i försvarsmaktens besittning får utövas inom hela landet.

Denna förordning träder i kraft den 25 juli 2012.

Helsingfors den 20

Liite 6**Perusmalli lisätoimivaltuuksien käyttöönottoasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi****Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla:

1 §

Valmiuslain (1552/2011) 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

2 §

Tämä asetus tulee voimaan 13 päivänä elokuuta 2012 ja on voimassa 30 päivään syyskuuta 2012.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86 § i beredskapslagen

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 6 § i beredskapslagen (1552/2011):

1 §

De befogenheter i enlighet med 86 § i beredskapslagen (1552/2011) som gäller styrning av social- och hälsovårdsenheter får utövas inom hela landet.

2 §

Denna förordning träder i kraft den 13 augusti 2012 och gäller till och med den 30 september 2012.

Helsingfors den 20

Liite 7

Perusmalli jatkamisasetuksesta suomeksi ja ruotsiksi**Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valmiuslain (1552/2011) 8 §:n nojalla:

1 §

Valmiuslain (1552/2011) 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamiseksi voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

2 §

Valmiuslain 112 §:n 1 ja 2 kohdassa säädettyjä toimivaltuuksia moottorikäyttöisten ajoneuvojen sekä ilma-alusten luovuttamiseksi puolustusvoimien hallintaan voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella.

3 §

Valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voidaan soveltaa Loviisan, Porvoon ja Pyhtään kuntien alueella.

4 §

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2012 ja on voimassa 31 päivään maaliskuuta 2013.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 112 och 118 § i beredskapslagen

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 8 § i beredskapslagen (1552/2011):

1 §

De befogenheter i enlighet med 86 § i beredskapslagen (1552/2011) som gäller styrning av social- och hälsovårdsenheter får utövas inom hela landet.

2 §

De befogenheter i enlighet med 112 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen som gäller överlåtelse av motordrivna fordon och luftfartyg i försvarsmaktens besittning får utövas inom hela landet.

3 §

De befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen som gäller förbud och begränsning av rätten att vistas och röra sig får utövas inom Lovisa, Borgå och Pyttis kommuner.

4 §

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2012 och gäller till och med den 31 mars 2013.

Helsingfors den 20

Liite 8

Esittelylistan kansilehtimalli poikkeusolojen toteamisesta

Valtioneuvoston yleisistunto

1.10.2016

Esittelijä N.N.
 Virkanimike
 p. 02951 xxxxx

Pääministeri N.N.

Valtioneuvoston kanslia

Poikkeusolot

Valtioneuvosto toteaa, että maassa vallitsevat poikkeusolot

SISÄLTÖ: Valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa käsitellyt poikkeusolojen toteamista valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa.

Valmiuslain 3 §:n 1, 2 ja 3 kohdassa säädetyt poikkeusolot ovat seuraavat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat

Poikkeusolot toteava valtioneuvoston päätös tulee voimaan välittömästi ja se on voimassa toistaiseksi, kunnes se kumotaan. Valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään valmiuslain mukaisia lisätoimivaltuuksia sen mukaan kuin käyttöönottoasetuksella erikseen päätetään.

LISÄTIETOJA

Käyttöönottoasetus, sitten kun se on annettu, saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain mukaisesti (valmiuslain 6 ja 7 §). Vastaavasti käyttöönottoasetuksella valtioneuvostolle osoitettujen lisätoimivaltuuksien perusteella annettavat soveltamisasetukset, sitten kun ne on annettu, saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi (valmiuslain 10 §).

TOIMIVALTA: Valmiuslaki 6 §, VNOS 3 § 22 kohta

LIITE 1 muistio

Esitys:

Valtioneuvosto päättää, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot

Liite 9

Esittelylistan kansilehtimalli eräisiin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien ilmoitusten tekemisestä

Valtioneuvoston yleisistunto

1.10.2016

Esittelijä N.N.
Virkanimike
p. 02951 xxxxx

Ulkoasiainministeri N.N.

Ulkoasiainministeriö

Poikkeusolot

Kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvan ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen

SISÄLTÖ: Valtioneuvosto päättää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 4 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 15 artiklassa tarkoitettujen ilmoitusten antamisesta

KP-sopimuksesta voi tietyissä tilanteissa sen 4 artiklassa määritellyin edellytyksin poiketa, jolloin muille sopimusvaltioille tulee ilmoittaa niistä määräyksistä, joista on poikettu, ja niistä syistä, jotka ovat aiheuttaneet toimenpiteet. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta voi vastaavasti sen 15 artiklassa määritellyin edellytyksin poiketa, jolloin Euroopan neuvoston pääsihteeri tulee pitää täysin tietoisena toimista ja niihin johtaneista syistä.

Poikkeusolojen johdosta ilmoitetaan KP-sopimuksen [x, y, z] artiklasta poikkeamisesta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen [x, y, z] artiklasta poikkeamisesta. Ilmoitukset toimittaa ulkoasiainministeriö.

TOIMIVALTA: VNOS 3 § 22 kohta

LIITE 1 muistio

LIITE 2 luonnokset ilmoituksiksi

Esitys:

Valtioneuvosto päättää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa tarkoitettujen ilmoitusten antamisesta

Liite 10

Esittelylistan kansilehtimalli pääsäännön mukaan käsiteltävästä käyttöönottoasetuksesta (valmiuslain 6 §)

Valtioneuvoston yleisistunto

1.10.2016

Esittelijä N.N.
Virkanimike
p. 02951 xxxxx

Pääministeri N.N.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston asetus (ilm. EK:lle)

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Esitys:

SISÄLTÖ: Valtioneuvosto on, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todennut että maassa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tämän vuoksi valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään valmiuslain 106 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia.

Valtioneuvosto antaa asetuksen valmiuslain 106 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Valmiuslain 106 §:n mukaisesti voidaan erillisellä soveltamisasetuksella säätää Valtion viestintäkeskuksen perustamisesta.

Poikkeusolojen toteaminen on yleisistunnon käsiteltävänä omana asiaan. Nyt ehdotettava asetus edellyttää sitä, että yleisistunto on tehnyt päätöksen poikkeusolojen toteamisesta.

LISÄTIETOJA

Nyt ehdotettava valtioneuvoston asetus saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain 6 §:n mukaisesti.

TOIMIVALTA: Valmiuslaki 6 §

LIITE 1 muistio

LIITE 2 asetusehdotus

LIITE 3 förslag till förordning

Liite 11

Esittelylistan kansilehtimalli kiireellisesti käsiteltävästä käyttöönottoasetuksesta (valmiuslain 7 §)

Valtioneuvoston yleisistunto

1.10.2016

Esittelijä N.N.
 Virkanimike
 p. 02951 xxxxx

Pääministeri N.N.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston asetus (ilm. EK:lle)

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi

Esitys:

SISÄLTÖ: Valtioneuvosto on, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todennut että maassa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tämän vuoksi valtioneuvosto oikeutetaan välittömästi soveltamaan valmiuslain 112 ja 118 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia.

Valtioneuvosto antaa asetuksen valmiuslain 112 ja 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi

Poikkeusolojen toteaminen on yleisistunnon käsiteltävänä omana asiaan. Nyt ehdotettava asetus edellyttää sitä, että yleisistunto on tehnyt päätöksen poikkeusolojen toteamisesta.

LISÄTIETOJA

Nyt ehdotettava valtioneuvoston asetus saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain 7 §:n mukaisesti. Asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.

TOIMIVALTA: Valmiuslaki 7 §

LIITE 1 muistio

LIITE 2 asetusehdotus

LIITE 3 förslag till förordning

Liite 12

Esittelylistan kansilehtimalli soveltamisasetuksesta

Valtioneuvoston yleisistunto

22.10.2016

Esittelijä N.N.
 Virkanimike
 p. 02951 xxxxx

Pääministeri N.N.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston asetus (ilm. EK:lle)

Valtioneuvoston asetus Valtion viestintäkeskuksen perustamisesta

SISÄLTÖ: Asetuksella ehdotetaan säädettäväksi valmiuslain (1552/2011) 106 §:n nojalla, että perustetaan Valtion viestintäkeskus.

Valtioneuvosto on, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todennut 1.10.2016 maassa vallitsevan poikkeusolot, ja antanut asetuksen valmiuslain 106 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetus on ollut eduskunnan käsiteltävänä. Eduskunta, jolle perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa, on päättänyt, että asetusta ei ole kumottava.

VAIKUTUKSET:

Taloudelliset vaikutukset:

Hallitus ehdottaa valmiuslain mukaisessa lisätalousarvioesityksessä lisättäväksi 2 milj. euroa valtion talousarvion momentille 23.01 Valtion viestintäkeskuksen perustamismenoja varten. Lisäbudjetti ehdotetaan tulevan voimaan samanaikaisesti asetuksen kanssa eli 1.12.2016.

LISÄTIETOJA

Nyt ehdotettava valtioneuvoston asetus saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi valmiuslain 10 §:n mukaisesti.

TOIMIVALTA: Valmiuslaki 106 §

LIITE 1 muistio

LIITE 2 asetusehdotus

LIITE 3 förslag till förordning

Esitys:

Valtioneuvosto antaa asetuksen Valtion viestintäkeskuksen perustamisesta (RV)