

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lapsiasiavaltuutetun lausunto kokonaisuudessaan on luettavissa lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla lapsiasia.fi/lausunnot.

Lasten ja nuorten huomioiminen varautumisessa

Lapsiasiavaltuutettu teki jo vuonna 2021 kannanoton kriiseihin varautumiseen lasten näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu painotti, että on erikseen suunniteltava, miten kriisin oloissa turvataan lasten oikeus heidän kehitykselleen välttämättömiin toimiin, kuten ravintoon, terveydenhuoltoon ja koulutukseen, ja miten huolehditaan heidän osallisuudestaan ja tiedonsaannistaan. Kriisitilanteissa on tärkeää, että lapset ja nuoret voivat kokea olevansa osa yhteisöä, jossa heille annetaan tilannetta koskevaa ikätasoaista tietoa ja jossa he voivat omalta osaltaan vaikuttaa asioihin. Kriisitilanteissa myös henkisen tuen tarve korostuu. Mielenterveyden tukeminen ehkäisee traumoja ja pitkittyneitä ongelmia ja auttaa kriisistä selviytymisessä. Onkin kysyttävä, miten kriisioloissa voidaan huolehtia lasten ja nuorten mielenterveydestä, kun palvelut eivät normaaliaikoinakaan ole riittävät. Varautumisessa on huomioitava myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevat lapset. Esimerkiksi

vammaiset tai pitkäaikaisesti sairaat lapset, vieraskieliset lapset, vangitut lapset tai lastensuojelun sijaishuoltoon sijoitetut lapset tarvitsevat erityistä apua kriisitilanteissa.

Mietinnössä ehdotetun valmiuslain 2 luvussa säädettäisiin muun muassa yleisestä varautumisvelvollisuudesta (6 §), riskien arvioinnista ja hallinnasta (7 §), valmiussuunnitelmasta ja muusta varautumisen suunnittelusta (8 §) sekä varautumisen ohjauksesta, valvonnasta ja yhteensovittamisesta (9 §).

Mietinnön vaikutusten arviointia koskevassa osiossa (s. 150) todetaan, että ”[I]akiin ehdotetut lisätoimivaltuuksien soveltamista ohjaavat yleiset säännökset osaltaan suojaisivat muun muassa toimivaltuuksien yhdenvertaista täytäntöönpanoa sekä haavoittavassa asemassa olevien ihmisten kuten lasten, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden oikeuksia poikkeusoloissa. Myös esimerkiksi varautumisvelvollisuutta ja poikkeusolojen viestintää ja koskevat säännökset pyrkivät varmistamaan eri ryhmien oikeuksien toteutumisen, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ja eri kieliryhmät. Jotta haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet poikkeusoloissa pystytään asianmukaisesti ja myös tosiasiallisesti turvaamaan, heidät tulee ottaa huomioon jo valmiussuunnitelmia laadittaessa ja muuten poikkeusoloihin varauduttaessa.”

Lapsiasiavaltuutettu esitti alla (kohdassa Vaikutusten arviointia koskevat huomiot) viitatussa muistiota koskevassa lausunnossaan harkittavaksi laintasoista velvoitetta huomioida valmiussuunnitelmissa lapset ja nuoret erityisenä väestöryhmänä. Mietinnöstä ei ilmene, onko asiaa jatkovalmistelussa harkittu. Lapsiasiavaltuutettu esittää uudelleen, että asiaa harkittaisiin jatkovalmistelussa.

Nyt lausuttavana olevassa mietinnössä viitataan varautumisen osalta lapsiin ehdotetun 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Ehdotetun 8 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan valmiussuunnitelman tulisi sisältää kuvaus asianmukaisista toimintamalleista, joilla varautumisvelvollinen turvaisi toimintaedellytyksensä ja lakisääteisten tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 206) todetaan, että ”varautumisvelvollisen toiminnan luonne huomioiden suunnitelmaan voisi olla tarpeen sisällyttää toimintamalleja haavoittuvimmassa asemassa olevien, kuten lasten, vanhusten, vammaisten ja muiden erityisryhmien huomioimisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa”. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsiväestön tarkastelu vain haavoittuvan aseman ja suojelun tarpeen kautta ei kuvasta todellisuutta. Alaikäisistä ihmisistä koostuva lapsiväestö on valtavan heterogeeninen joukko eri valmiuksin varustettuja ihmisiä. Lapset voivat olla – ja ovatkin – myös aktiivisia toimijoita ja muutoksentekejiä, joiden valmiudet ja oikeudet tulee varautumisessa ottaa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon. Tämä ei merkitse sitä, etteikö lasten erilaisia haavoittuvuuksia tulisi ottaa huomioon.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että velvoite sisällyttää toimintamalleja muun muassa lasten huomioimisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on sisällytetty säännöksen perusteluihin.

Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin katsoo, että mikäli lasten ja nuorten huomioimisesta valmiussuunnitelmissa ei ehdoteta laintasoista säännöstä, tulee säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin avata, mitä velvoite konkreettisesti tarkoittaa ja edellyttää.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu on 13.2.2024 antanut oikeusministeriölle lausunnon varautumisvelvollisuuden kehittämisehdotuksista laaditusta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista. Lausunnossa lapsiasiavaltuutettu painotti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artiklan mukaista velvoitetta kattavan lapsivaikutusten arvioinnin tekemiseen. Lapsiasiavaltuutettu kehotti hyödyntämään lapsivaikutusten arvioinnissa YK:n lapsen oikeuksien komitean antamia yleiskommentteja ja erityisesti yleiskommenttia nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon.

Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, ettei mietinnöstä ilmene kattavaa ja selkeää lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia avataan mietinnön perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia sekä ihmisryhmiin ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvien vaikutusten arviointia koskevissa osioissa (kohdat 4.2.4.1 ja 4.2.4.2) sekä jaksossa 12 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, ettei kyseisistä osioista saa muodostettua kokonaiskuvaa siitä, mitä konkreettisia vaikutuksia ehdotuksilla on lapsille ja nuorille. Suoria vaikutuksia lapsille kuvataan

erityisesti koskien koulutuksen turvaamista (s. 152–153). Tältä osin mietinnössä myös todetaan, että koronapandemian aikaisen etäopetuksen negatiivisista vaikutuksista lapsiin ja nuoriin on saatu tutkimusnäyttöä pandemian jälkeen. Epäselväksi kuitenkin jää, mihin tutkimusnäyttöön mietinnössä viitataan ja mikä merkitys tutkimusnäytöllä on ollut ehdotettujen säännösten valmistelussa.

Lapsiasiavaltuutetulla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä mietinnössä ehdotettuun sääntelyyn yksityiskohtaisesti. Tämä huomioiden toteamme, että koulutuksen turvaamisen lisäksi ainakin ehdotetulla sääntelyllä koskien työvelvollisuutta (8 luku), liikkumisen ja oleskelun rajoittamista sekä väestön siirtämistä (9 ja 10 luku), väestön välttämättömän toimeentulon turvaamista ja sosiaaliturvan muutoksia (12 luku), sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista (14 luku) sekä asumisen järjestämistä (15 luku) on suoria vaikutuksia lapsille ja nuorille. Myös muulla sääntelyllä (esim. maksuliikkeen rajoittaminen) voi olla vähintäänkin lapsiin kohdistuvia välillisiä vaikutuksia.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että mietinnössä tuodaan ilmi LOS 3(1) artikla ja lapsen edun toteutumisen turvaaminen keskeisenä seikkana myös poikkeusoloissa (s. 151 ja 193). Velvoite huomioida LOSissa turvattuja lapsen oikeuksia sovellettaessa ehdotetun valmiuslain säännöksiä on huomioitu mietinnössä myös esimerkiksi koskien liikkumisvapauden rajoittamista ja oleskelukieltojen asettamista (s. 536–537), säilössäpitoajan pidentämistä (s. 542) sekä koulutuksen turvaamista (s. 564). Ehdotusta jättää tyhjentyvästi määrittelemättä eri tilanteet työmääräystä koskevassa säännöksessä on perusteltu lapsen edun näkökulmalla (s. 283).

Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin toteaa, ettei edellä mainitut viittaukset osoita, mitä vaikutuksia ehdotuksilla on tai voi olla lapsille. Lapsivaikutusten arvioinnin täydentäminen jatkovalmistelussa on välttämätöntä.

Mietinnössä todetaan lisäksi (s. 506), että LOS ei sisällä artiklaa, jossa olisi määrätty sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja YK:n lapsen oikeuksien komitea on kirjattu osioon virheellisesti. Lisäksi osiossa todetaan, että ”lasten oikeuksien komitea on korostanut, että lasten oikeuksien yleissopimuksen yleisistä periaatteista (ks. 2–4 artiklat) ei saa poiketa edes sodan tai muun hätätilan aikana”. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kohtaa tulisi täsmentää.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt sopimuksen yleisperiaatteiksi syrjintäkiellon (2 artikla), lapsen edun (3(1) artikla), oikeuden elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä oikeuden tulla kuulluksi (12 artikla).

YK:n lapsen oikeuksien komitea on ainakin vuonna 1992 järjestetyssä istunnossaan päättänyt käsitellä aihetta ”lapset aseellisissa selkkauksissa”. Komitean raportissa (kohta 67) todetaan (vapaasti käännetty): ”Kun tarkastellaan kysymystä lapsista aseellisissa selkkauksissa yleissopimuksen pohjalta, muistutettiin, että sopimusvaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan ja

turvaamaan kaikki siinä määrättyt oikeudet kaikille lainkäyttövaltaansa kuuluville lapsille (2 artikla). Sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet toteuttamaan kaikki tarkoituksen saavuttamiseksi tarvittavat asianmukaiset toimet (4 artikla) ja sitoutuneet, että kaikissa tehdyissä toimissa lapsen etu on ensisijainen harkintaperuste (3 artikla). Mikään näistä yleisistä säännöksistä ei mahdollista poikkeamista sodan tai hätätilan aikana”.

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Saukkola Jenni
Lapsiasiavaltuutetun toimisto