

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiluonnos vahvistaa rakentamisen resurssien priorisointia poikkeusoloissa selkeyttämällä välttämättömän rakentamisen määrittelyä sekä säätämällä aloitus- ja jatkamislupamenettelystä ja rakennustuotteiden säännöstelystä. Sääntely kohdistuu kuitenkin ensisijaisesti rakentamisen tuotannollisiin tekijöihin (työvoima, materiaalit, resurssien kohdentaminen).

Luku ei sisällä mitään mainintaa maankäytön tai kaavoituksen poikkeusjärjestelyistä.

Poikkeusoloissa voi syntyä tilanteita, joissa välttämättömän rakentamisen turvaaminen edellyttää ensisijaisesti rakennuspaikkojen osoittamista, maankäytön muuttamista tai kaavallisten rajoitusten tilapäistä purkamista. Erityisesti laajamittaisen väestön siirtämisen, tilapäisen sijoittamisen tai uusien asuinalueiden nopean järjestämisen tilanteissa ongelma ei ole ainoastaan rakentamisen resurssien saatavuus, vaan maankäytöllinen toimivalta.

Nykyinen alueidenkäyttölainsäädäntö perustuu normaaliolojen suunnittelumenettelyihin, joiden aikajänne ja osallistumis- ja vaikutusten arviointivaatimukset eivät ole yhteensopivia akuutin kriisitilanteen kanssa. Lakiluonnos ei sisällä toimivaltuutta nopeutettuun kaavamenettelyyn, tilapäiseen maankäyttöpäätökseen tai rakennusoikeuden poikkeukselliseen myöntämiseen kriittisten toimintojen ja asumisen turvaamiseksi.

Tämä muodostaa sääntelykatkoksen: rakentaminen voidaan keskeyttää ja priorisoida, mutta rakennuspaikkoja ei voida osoittaa poikkeusolojen edellyttämällä tavalla.

Historiallinen vertailu osoittaa, että kriisitilanteessa rakentamisen resurssien sääntely ei yksin riitä. Vuoden 1940 siirtoväen pika-asutuslaki (346/1940) sekä siihen liittyneet asemakaava- ja rakennuslainsäädännön muutokset (414/1940 ja 415/1940) muodostivat kokonaisuuden, jossa normaali kaavoitus- ja rakennusvalvontajärjestelmä sivuutettiin tai muutettiin. Jo tuolloin katsottiin, ettei maankäytön ja asumisen järjestämistä voitu toteuttaa voimassa olevan järjestelmän puitteissa ilman poikkeusvaltuuksia.

Lakiluonnoksen Luku 20 mahdollistaa rakentamisen keskeyttämisen ja priorisoinnin, mutta ei mahdollista rakennuspaikkojen osoittamista tai kaavallisten rajoitteiden muuttamista tilanteessa, jossa väestöä on siirrettävä tai uusia asuin- ja toimintaympäristöjä on järjestettävä kiireellisesti. Näin ollen sääntely kohdistuu rakentamisen tuotannolliseen vaiheeseen, mutta jättää yhdyskuntarakenteen ohjauksen kriittisen vaiheen ilman toimivaltaperustaa.

Ilman maankäyttöä koskevaa valtuutussäännöstä välttämättömän rakentamisen turvaaminen voi jäädä osittain toimeenpanokelvottomaksi tilanteessa, jossa väestön suojaamisen edellyttämä kriisin hallinta edellyttää uuden maankäytön nopeaa järjestämistä.

Valmiuslakiin tulisi sisällyttää vähintään valtuutussäännös, joka mahdollistaa poikkeusoloissa maankäyttöä koskevien erityisjärjestelyjen säätämisen tai niiden viivytyksettömän valmistelun tilanteissa, joissa väestön siirtäminen, tilapäinen asuttaminen tai kriittisten toimintojen sijoittaminen sitä edellyttää.

Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista säätää valtuudesta valmistella tällaisia erityisjärjestelyjä ennakoivasti jo normaalioloissa, jotta toimivaltasuhteet, perusoikeusvaikutukset ja kaavoitusjärjestelmän rajapinta voidaan selkeyttää etukäteen eikä kriisitilanteessa jouduta ratkaisemaan periaatteellisia kysymyksiä kiireellisessä menettelyssä.

Yhdyskuntarakenne ei poikkeusoloissa ole pelkästään ylläpidettävä infrastruktuuri, vaan osa kokonaisturvallisuuden järjestelmää. Luvun 20 sääntelyä tulisi tarkastella tästä näkökulmasta.

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

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

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Lakiluonnos vahvistaa rakentamisen resurssiohjausta poikkeusoloissa, mutta jättää maankäytön ja kaavoituksen rajapinnan avoimeksi. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen edellyttää kriisitilanteissa myös rakennuspaikkojen osoittamista ja maankäytön järjestämistä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarve maankäyttöä koskeville erityistoimivaltuuksille tai valtuutukselle säätää niistä poikkeusoloissa. Oikea paikka tälle olisi todennäköisesti luvussa 20.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Anssi Joutsiniemi

Yhdyskuntasuunnittelun apulaisprofessori, Oulun yliopisto