

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:

HUS-yhtymän näkökulmasta lakiluonnoksen 6–8 § vahvistavat varautumisen jatkuvana, kaikki olosuhteet kattavana velvollisuutena, mikä vastaa HUSin toimintaympäristöä, jossa häiriöt voivat nopeasti heikentää kykyä tarjota erikoissairaanhoidon palveluja. Varautumisvelvollisuuden laajentaminen myös julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimijoihin ja koko palveluketjuun yhtenäistää vastuita ja parantaa terveydenhuollon häiriönsietokykyä. Uutena velvoitteena korostuu lisätoimivaltuuksien toimeenpanon ennakkovalmistelu, mikä on HUSille keskeistä, sillä poikkeusolot edellyttävät valmiiksi suunniteltuja priorisointi- ja henkilöstöjärjestelyjä. Sekä 6 § että 8 § vahvistavat myös varautumista ulkoistetuissa palveluissa, mikä on kriittistä HUSin ICT-, laite- ja logistiikkariippuvuuksien vuoksi ja antaa vahvemman perustan varautumisehtojen sisällyttämiselle sopimuksiin.

Lakiesityksen § 6 ei huomioi yhteistyöaluetta varautumistoimijana, vaikka esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) määrittää selkeitä vaatimuksia yhteistyöaluetasolle varautumiselle sosiaali- ja terveydenhuollossa (50 a §). Tilanteet, joissa valmiuslakia tullaan todennäköisimmin soveltamaan, liittyvät erityisesti poikkeusoloihin, joissa hyvinvointialueiden yhteistyö korostuu. Ehdotuksessa valmiuslaiksi ei mainita kertaakaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöaluetta, vaikka lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on vastikään muutettu, jotta vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin voidaan paremmin varautua.

7 § tuo uutena elementtinä selkeän riskien arvioinnin ja hallinnan velvoitteen, joka tukee HUSin systemaattista uhka-analyysyä, jatkuvuussuunnittelua ja toimitusketjujen koko-naisvaltaista riskienhallintaa.

8 § todetaan vaatimuksia valmiussuunnitelman sisältöön. Lähtökohtaisesti on hyvä, että valmiuslaki ottaa kantaan valmiussuunnitelman sisältöön, jolloin eri hallinnonalojen valmiussuunnitelmille muodostuu yhteisiä elementtejä. Epäselväksi kuitenkin jää, miten valmiuslain ja sosiaali- ja terveydenhuollon oman hallinnonalan ohjauksen sisällöt yhteensovitetaan. Valmiuslain valmiussuunnitelmien sisältöjä koskevat vaatimukset tulisikin huomioida erityisesti hallinnonalakohtaisessa ohjauksessa, joka koskee valmiussuunnitelmien sisältöä. Erinomaista § 8:ssa on se, että varautumisvelvollisen on huolehdittava valmiussuunnitelman toimeenpanon edellyttämästä henkilöstönsä perehdyttämisestä, vaikkakin henkilöstömääriltään isoille organisaatioille valmiussuunnitelmien perehdytys saattaa olla raskas prosessi.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiuslakiehdotus ottaa lyhyesti kantaa myös § 10 tilannekuvan ylläpitoon, mikä on tärkeä muutos. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollossa kansallisen tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvä tarve kävi ilmeiseksi jo viimeistään koronaviruspandemian aikana, velvollisuus saattaa olla uusi muille hallinnonaloille. Tilannekuvan ylläpitoon liittyvien valmiuksien kehittäminen kaikilla hallinnonaloilla luo hyviä käytäntöjä ja alleviivaa osaltaan myös tilannekuvan jakamiseen liittyvän lainsäädännön kehitystarpeita.

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 käyttöönottomenettelyä (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:

§ 24 toteaa, että valtioneuvosto voi poikkeusoloissa ohjata alaisiaan viranomaisia sekä hyvinvointialueita ja kuntia siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Vaikka pykälän muotoilulle on ymmärrettävät ja selkeät perusteet, toiveena on, että Valtioneuvoston, STM:n hallinnonalan ja sen laitosten sekä poikkeusolojen kansallinen johtamisen (612/2021, § 50 b) välinen koordinaatio on sujuvaa ja samansuuntaista.

Tarve myös valtionhallinnon ohjauksen koordinaatiolle eli ministeriöiden väliselle koordinaatiolle kriisijohtamisessa on ilmeistä, jotta välttyttäisiin ristiriitaiselta ohjaukselta.

HUS-yhtymän näkökulmasta lisäksi on tärkeää, että operatiivinen päätöksenteko säilyy riittävän lähellä toimintaa ja että kansallisen ohjauksen ja paikallisen asiantuntemuksen välinen tasapaino säilyy. Liiallinen keskittäminen voi hidastaa reagointia erittäin vaativissa hoitoympäristöissä.

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ehdotetun valmiuslain luvussa 5 kuvataan lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet, ja luvun pykälillä rajoitetaan lisätoimivaltuuksien käyttöä. Esimerkiksi § 29 perusteella HUS-yhtymän tulisi hyödyntää lisätoimivaltuuksia vain, jos tilanne ei olisi säännönmukaisin toimin hallittavissa. Epäselväksi jää kuka tai mikä taho voi arvioida – etenkin jälkikäteen – olisiko tilanne voitu ratkaista säännönmukaisin toimivaltuuksin. Esimerkiksi pandemiatilanteen alkuvaiheessa on mahdotonta sanoa, mihin suuntaan tilanne lähtee etenemään ja kuinka hyvin säännönmukaiset rajoitustoimenpiteet hidastavat tarttuvan taudin etenemistä. Toisin sanoen, § 29 mukainen arviointi saattaa osoittautua mahdottomaksi tilanteen alkuvaiheessa.

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:

Sosiaali- ja terveydenhuolto ovat hyvin työvoimakeskeisiä aloja, jolloin työvoiman saatavuuden turvaaminen on poikkeusoloissa äärimmäisen tärkeää. Luvuissa 7–8 esitetyt pykälät ovat pääsääntöisesti oikeasuuntaisia ja ne vahvistavat HUS-yhtymän toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa, mutta yliopistosairaalan näkökulmasta ne sisältävät myös merkittäviä riskejä: Korkean erikoistumisen henkilöstö (esim. tehohoito, lasten erityissairaanhoido, kliininen farmakologia) ei ole helposti korvattavissa. Osaamisen siirtäminen hallinnollisin päätöksin voi heikentää potilasturvallisuutta ja hoidon laatua.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työvelvollisuutta koskevassa soveltamisessa tulee nimenomaisesti huomioida osaamisintensiiviset tehtävät, ja yliopistosairaalan kriittinen henkilöstö tulee ensisijaisesti sitoa omaan ydintehtäväänsä.

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:

Luvuissa 10–11 on yksittäisiä tärkeitä pykäläiä, jotka ovat sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta tärkeitä ja kannatettavia lisäyksiä.

§ 69 säädetään siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuudesta, mikä on selkeä parannus nykyiseen valmiuslakiin. Tältä osin tulee kiinnittää erityistä huomiota tiedon liikkumiseen, sillä siirtyneen väestön tiedot ovat olennaisia, kun siirtyneelle väestölle ryhdytään tarjoamaan palveluja vastaanottokunnassa- ja hyvinvointialueella (§ 153).

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Laajamittaisten evakointien toteuttamista tukee erityisesti § 73, jossa säädetään ajoneuvon tai aluksen luovuttamisesta pelastusviranomaisen käyttöön. Vaikka pykälä ei suoraan koske sosiaali- ja terveydenhuoltoa, pelastusviranomaisen tuki hoitolaitosevakuoinneissa on välttämätön, joten pykälä tukee tältä osin myös sosiaali- ja terveydenhuollon evakointien toteuttamista.

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:

Luvun 14 sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat pykälät ovat pääsääntöisesti tarvittavia ja oikein muotoiltuja, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytykset kyetään turvaamaan myös poikkeusoloissa. Laissa tulisi kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota yliopistosairaaloiden rooliin kansallisena osaamis- ja koordinaatiokeskuksena, mikä on keskeistä esimerkiksi pandemioissa ja sotilaallisissa kriiseissä. Lakiin tai sen perusteluihin tulisi kirjata, että yliopistosairaalat muodostavat strategisen resurssin, jonka toimintakykyä on turvattava erityisesti henkilöstön, laitteiden, lääkkeiden ja tietojärjestelmien osalta.

Lisäksi lainsäätäjän tulisi huomioida 96 §:ään sisältyvä muotoilu: ”Edellä 1 momentin mukaisia poikkeuksia voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos poikkeaminen ei vaaranna potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Mikäli poikkeusolot liittyvät esimerkiksi sotilaallisen voimankäytön tilanteeseen, terveydenhuollon prioriteettien joukkoon (potilasturvallisuuden varmistamisen lisäksi) nousevat

myös mahdollisimman korkean hoitokapasiteetin nopea rakentaminen sekä laajoihin suuronnettomuuksiin vertautuvien potilastilanteiden hallinta. Tällöin normaalioloien henkilöstömitoituksista on poikkeusoloissa kyettävä joustamaan. Merkittävässä poikkeusoloissa kuten sotilaallisen voiman käytön skenaariossa henkilöstö- ja kalustovaraukset ovat kriittinen resurssi. Olisi järkevää perustaa yhteinen CIV-MIL rekisteri, joka auttaisi rajallisen resurssin kohdentamista kriisitilanteessa tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Laajoissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa on todennäköisesti mahdotonta arvioida, miten esimerkiksi muutokset kiireettömään hoitoon pääsyyn vaikuttavat potilaiden terveyteen. § 96 muotoiluissa tulisi korostaa väestön terveyttä ja terveydenhuollon normaalien toimintaedellytysten mahdollisimman nopeaa palautusta.

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 kieltö) 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:

-

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:

Tiivistelmä

Valtioneuvosto asetti kaikkien ministeriöiden ja tasavallan presidentin kanslian edustajista sekä oikeudellisista asiantuntijoista koostuvan työryhmän valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta ajalle 6.10.2022–1.3.2025. Työryhmän toimikautta jatkettiin 30.6.2025 asti. Valtioneuvosto asetti ajalle 20.11.2025–18.12.2025 uuden työryhmän jatkamaan valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän työtä sisäministeriön esiin nostamien laajamittaiseen maahantuloon liittyvien seikkojen huomioon ottamiseksi.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä poikkeusolojen hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi.

Valmiuslaki määrittää perusteet poikkeusoloihin varautumiselle. HUS-yhtymän rooli terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen järjestäjänä ja tuottajana sekä Etelä-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskusta ylläpitävänä organisaationa on yhteiskunnan toimintaedellytysten näkökulmasta keskeinen. HUS-yhtymä lausuukin valmiuslaista sekä erikoissairaanhoidon palvelujen tuotannon että sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen (612/2021) näkökulmasta.

Valmiuslain kokonaisuudistus on tärkeä hanke. Työryhmän mietintö pitää sisällään ehdotuksen uudesta valmiuslaista, joka on muistiossa määritelty pääsääntöisesti siten, että se tukee hyvin erikoissairaanhoidon toimintaedellytysten ylläpitoa myös poikkeusoloissa. Valmiuslain uudistuksesta kuitenkin puuttuu lähes täysin lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä tehty sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista ja kansallista häiriötilanne- ja poikkeusolojohtamista koskevat pykälät.

Yhteenveto

On erinomaista, että valmiuslaki uudistetaan vastaamaan 2020-luvun haasteisiin ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen, mutta lakiluonnosta tulisi vielä täsmentää. HUSin yhtenä huolena on, että tutkimus ja koulutus jäävät valmiuslain kontekstissa sivurooliin, vaikka ne ovat keskeisiä myös kriisien hallinnassa: kliininen tutkimus (esim. lääkkeet, rokotteet, laitteet) on pandemioissa ja kriiseissä osa ratkaisua, ei pelkkä normaaliolojen toiminto. Tutkimuksen keskeytyminen voi heikentää potilasturvallisuutta, kansainvälisiä sitoumuksia ja huoltovarmuutta. Valmiuslain soveltamisessa tulisi tunnistaa kliinisen tutkimuksen ja yliopistollisen koulutuksen jatkuvuus osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta, erityisesti yliopistosairaaloissa.

Valmiuslakia tulisi kehittää erityisesti siten, että se huomioisi paremmin nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon poikkeusolojen johtamista koskevan sääntelyn sekä yhteistyöaluetasoisien yhteistyön roolin laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Työryhmän mietinnössä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueet mainitaan vain nimellisesti, vaikka tuore lainsäädäntö velvoittaa hyvinvointialueita ja HUS-yhtymää sopimaan mm. yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteisistä perusteista valmiuden sääntelyn tasoissa ja hälytysjärjestelyissä sekä niihin liittyvissä menettelyissä (27.6.2025/822). Vaikka lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä tehty muutokset eivät suoraan ole ristiriidassa valmiuslain kokonaisuudistuksen kanssa, HUS-yhtymä näkee erikoisena sen, että valmiuslain luonnos ei esimerkiksi mainitse kertaakaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin lisättyä kansallista valmiusryhmää (612/2021, 50 b §).

Niinivaara Jaana

HUS-Yhtymä - Matti Bergendahl, toimitusjohtaja ja Veli-Matti Ulander, vt. turvallisuus- ja valmiusjohtaja