

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:

Pykäläkohtaiset huomiot

41 § – Palvelusuhteen ehdoista poikkeaminen

Ruokavirasto pitää ehdotettuja toimivaltuuksia palvelussuhteen ehtojen joustavoittamisessa välttämättöminä viraston lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi poikkeusoloissa. Ruokavirasto esittää, että virasto lisää 2 momenttiin erikseen nimeltä mainittuna organisaationa.

Ruokaviraston tehtäväkuorma kasvaa häiriö- ja poikkeustilanteissa merkittävästi, ja erityisosaamista edellyttävän uuden henkilöstön saatavuus on rajallista. Tehtävien määrän kasvaessa joustot palvelussuhteen ehtoihin ovat välttämättömiä, jotta virasto kykenee hoitamaan sille valmiuslaissa säädetty yhteensovittamis- ja valvontatehtävät sekä kriittiset laboratoriottehtävät, joilla varmistetaan ruoan laatu ja turvallisuus poikkeusoloissa.

Ruokaviraston jättäminen 2 momentin 16 kohdan yleisen, nimeämättömän luettelon piiriin ei turvaa riittäväällä tavalla viraston toimivaltuuksien saatavuutta, erityisesti kriittisten laboratoriopalveluiden varmistamisessa. Lakiluonnos lisää myös Ruokaviraston tehtäviä, mikä korostaa tarvetta mainita virasto pykälässä nimenomaisesti.

Ruokaturvan varmistaminen edellyttää laboratorioanalyysijä ja mittauksia kaikissa oloissa. Poikkeusoloissa tarvittavia kriittisiä tutkimuksia ovat esimerkiksi:

- elintarvikkeiden säteilypitoisuuksien mittaukset ydinonnettomuuden tai säteilyvaaratilanteen yhteydessä
- vakaviin eläin- ja kasvitauteihin liittyvät laboratoriotutkimukset, joilla varmistetaan elintarviketurvallisuus ja ruokaketjun toimintakyky

Ruokaviraston laboratoriot ovat yhteiskunnan kannalta kriittisiä. Ruokavirasto toimii elintarvike-, rehu- ja eläintautisektorin kansallisena vertailulaboratoriona ja vastaa viranomaisvalvontaan kytkeytyvistä kriittisimmistä laboratorioanalyysistä, mukaan lukien poikkeusoloissa tarvittavat erityistutkimukset. Osa perus- ja tavanomaisesta analytiikasta voidaan tehdä myös Ruokaviraston nimeämissä tai hyväksymissä laboratorioissa, mutta kriittisten viranomaistehtävien edellyttämä menetelmävalikoima, kapasiteetti ja laadunvarmistus ovat keskitetysti Ruokavirastossa.

Ruokaviraston laboratoriot tehtävät tulee siksi huomioida valmiuslaissa kattavasti siten, että virastolla on poikkeusoloissa mahdollisuus varmistaa:

- riittävä laboratoriohenkilöstö
- välttämätön välineistö ja materiaalit
- mittaus- ja analyysipalveluiden jatkuvuus

Lakiluonnoksen 7 luvun henkilöstötoimivaltuudet tukevat tätä, mutta eivät yksin riitä.

Ruokavirasto katsoo, että valmiuslakiin tulee sisällyttää toimivaltuus, jonka nojalla MMM tai Ruokavirasto voisi velvoittaa yksityiset laboratoriot ja niiden henkilöstön suorittamaan ruoan turvallisuuden kannalta välttämättömiä tutkimuksia poikkeusoloissa (viittaus 59 §).

Lisäksi Ruokavirasto toteaa, että yksityiset elintarvikeketjun laboratoriot eivät kuulu CER-lain varautumisvelvollisuuden piiriin, toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon EU-vertailulaboratoriot. Tämä voi aiheuttaa haavoittuvuuksia. Ruokaviraston näkemyksen mukaan varautumisvelvollisuuksia poikkeusoloissa tulisi tarvittaessa ulottaa myös näihin toimijoihin.

43 § – Irtisanomisajan pidentäminen

Ruokavirasto katsoo, että sen tulisi olla tässä pykälässä erikseen nimeltä mainittu organisaatio samoilla perusteilla kuin 41 §:ssä.

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:

Pykäläkohtaiset huomiot

89 § – Välttämättömien hyödyketuotannon turvaaminen

Ruokavirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että valvontavastuut kohdennetaan niille viranomaisille, jotka vastaavat valvonnasta myös normaalioloissa: kunnille, Elinvoimakeskuksille ja Ruokavirastolle. Ruokaviraston rooli elintarvikeketjun ohjaavana ja yhteensovittavana viranomaisena on luonteva myös poikkeusoloissa.

93 § – Satamien tavarankuljetustoimintojen turvaaminen

Ruokavirastolle tulisi säätää oikeus poikkeusoloissa MMM:n päätöksellä:

- poiketa eläinlääkinnällisten rajatarkastusten fyysisten tarkastusten tai tutkimusten suorittamisesta, jos sataman toiminta estää tarkastukset
- suorittaa tarkastuksia muissa satamissa, joissa ei ole EU:n hyväksymää rajatarkastusasemaa
- vastaava poikkeus tulisi lisätä myös Helsinki-Vantaan lentokentän rajatarkastuksiin
- vastaavat oikeudet tulisi ulottaa myös kasvinterveydellisiin tarkastuksiin

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:

Pykäläkohtaiset huomiot

138 § – Elintarvikealan tuotannon ohjaaminen

Valvontavastuut tulee kohdentaa normaaliolojen mukaisesti: kunnille, Elinvoimakeskuksille ja tiettyjen toimintojen osalta Ruokavirastolle. Ruokaviraston rooli valtakunnallisena ohjaus- ja yhteensovittamisviranomaisena on luonteva myös poikkeusoloissa.

139 § – Maa- ja kalatalouden alkutuotannon säännöstely

Ajantasainen ja toimintavarma ostolupamenettely on välttämätön maa- ja kalatalouden toimintaedellytysten sekä elintarvikehuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa. Lakiesityksen uudistettu menettely, jossa ostoluvat myönnetään ilman hakemusta ja harkintaa kaavamaisin perustein, nopeuttaa päätöksentekoa ja keventää hallinnon taakkaa tilanteissa, joissa tuotantoa on pidettävä yllä.

Ostolupien kiintiöt perustuvat toimijoiden aiempiin tuotanto- ja kalasaalismääriin. Kiintiöiden määrittämisessä käytetään Ruokaviraston hallinnoimia maatalous- ja kalatalousrekistereitä, mikä edellyttää, että viraston tietojärjestelmät ovat toimintavarmoja kaikissa olosuhteissa, myös poikkeusoloissa.

Poikkeusolojen ostolupamenettely voi edellyttää järjestelmien ja prosessien vahvistamista, kuten varajärjestelyjä, suojattuja tietoliikenneyhteyksiä, tietojen jatkuvaa saatavuutta ja yhdenmukaistettuja prosesseja. Ilman etukäteisvarautumista on riski, että ostolupajärjestelmä ei toimi suunnitellusti, mikä vaikeuttaisi tuotantopanosten oikeudenmukaista ja hallittua kohdentamista.

Ruokavirasto pitää tärkeänä, että lausunnossa korostetaan tarvetta vahvistaa järjestelmien ja prosessien häiriönsietokykyä. Viraston rooli kiintiöiden ja ostolupien tietopohjan tuottajana kasvattaa sen vastuuta ja korostaa tietojärjestelmien toimintavarmuuden merkitystä. Ruokavirasto tukee lakiesityksen tavoitetta varmistaa hallinnon nopea toiminta poikkeusoloissa.

Ruokavirasto esittää lisäksi, että eläinlääkkeiden ostolupa tulisi ulottaa koskemaan myös viranomaiskäytössä olevia eläimiä, kuten poliisi- ja tullikoiria sekä muita turvallisuustehtävissä käytettäviä eläimiä.

Arvio toimivaltuuksien riittävydestä ja toimivuudesta

1. Ruokaviraston toimivaltuudet ovat pääosin riittävät, mutta vaativat täsmennystä

Ruokaviraston rooli tietopohjan tuottajana edellyttää:

- järjestelmien toimintavarmuuden varmistamista
- riittäviä tiedonsaanti-, ohjaus- ja seurantavaltuuksia
- toimivallan kattavuutta tilanteissa, joissa tietoja on täydennettävä tai tarkistettava

2. Toimivaltaisuuksien toimivuus riippuu tietojärjestelmien kestävyydestä

- Ruokaviraston rekistereiden hyödyntäminen on tarkoituksenmukaista.
- Poikkeusolot edellyttävät varautumista varajärjestelmin ja selkeytetyin prosessein.
- Järjestelmien häiriönsietokyvyn vahvistaminen on välttämätöntä.

3. Tukien maksamisen ja rahaliikenteen turvaaminen

- Tukien maksamisen ja rahaliikenteen turvaaminen tulee määritellä lakiluonnoksessa nykyistä selkeämmin. Viraston lakisääteinen maksajavirastotehtävä edellyttää, että maksuliikenne ja siihen liittyvät järjestelmät toimivat häiriöttä myös poikkeusoloissa, sillä tämä vaikuttaa suoraan kansalaisten toimeentuloon ja maataloustuotannon jatkuvuuteen. Maksuliikenteen toimintavarmuus on olennainen osa huoltovarmuutta.

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:

Pykäläkohtainen huomio

147 § – Valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Pykälän soveltamisalan tulisi kattaa myös:

- Ruokaviraston yhteensovittamistehtävät (139 §)
- viraston muut lakisääteiset kriittiset tehtävät, kuten laboratoriotoiminta

Ruokaviraston tulee saada välttämättömät tiedot muilta viranomaisilta ja tarvittaessa yksityisiltä toimijoilta salassapidon estämättä.

Nykyinen tiedonkulku viranomaisten välillä ei ole optimaalista. Osin tämä johtuu siitä, että tulkinnat siitä, mitä tietoja tulkitaan salassa pidettäväksi myös suhteessa toisiin viranomaisiin, vaihtelee viranomaisittain (julkisuuslain 24 §:n 1 mom 8 kohdan ja sen vahinkoedellytyslausekkeen tulkinta). Tilannetta hankaloittaa myös se, että salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntely on pirstaleisesti sektorikohtaisessa lainsäädännössä. Julkisuuslakiin (29 §) ei nykyisellään sisälly erityistä normaaliolojen valmiustoimintaan tai häiriötilanteisiin eikä poikkeusoloihin sidottua salassapidosta poikkeamisen mahdollistavaa viranomaisen tiedonsaantioikeutta. Julkisuuslain sääntelyn muuttaminen tältä osin voisi olla yksi tapa selkeyttää viranomais-ten keskinäisiä tiedonsaantioikeuksia.

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:

Ruokavirastoa ei ole mainittu viranomaisissa, joille kohdistuu uusia tehtäviä, vaikka virastolle osoitetaan lakiesityksessä merkittäviä uusia toimivaltuuksia. Ruokavirasto katsoo, että:

- virasto tulee lisätä vaikutusarviointiin
- viranomaisvaikutusten arviointia tulee tarkentaa ja konkretisoida koska nykyinen arviointi jää hyvin yleiselle tasolle eikä kuvaa tehtävien laajuutta, toimeenpanon edellyttämää osaamista tai resurssitarpeita.

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

Ruokavirastolla ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista. Toimeenpanossa tulee kuitenkin huomioida:

- EU-säädösten ensisijaisuus
- toimivaltuuksien selkeys ja oikeasuhtaisuus
- hallinnonalojen rajapintojen tarkka määrittely

Muut täsmennystarpeet

- Tietojärjestelmien toimintavarmuus
 - Ostolupien tietopohja perustuu Ruokaviraston rekistereihin; perusteluissa tulee tunnistaa tästä seuraavat vaatimukset.
- Viranomaisten työnjako
 - MMM–Ruokavirasto–Elinvoimakeskukset–kunnat-kokonaisuuden kuvausta tulee tarkentaa.
- EU-lainsäädännön merkitys poikkeusoloissa
 - Perusteluja olisi tarvittaessa hyvä täydentää niiden säännösten osalta, joissa kansalliset toimenpiteet kytkeytyvät EU-lainsäädäntöön, kuten sivutuote-, eläinterveys- ja elintarvikeasetuksiin.

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Jakava-Viljanen Miia
Ruokavirasto