

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:

Helsingin hallinto-oikeus ottaa lausunnossa kantaa työryhmän mietinnön ehdotukseen valmiuslaiksi lähinnä siltä osin kuin se koskee tuomioistuinten toimintaa tai muutoksenhakusäännöksiä.

Yleinen varautumisvelvollisuus koskee tuomioistuimia ja valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia. Poikkeusoloissa on suuri riski, että erityisesti hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrä kasvaa nopeasti ja jopa hallitsemattomasti. Edelleen hallinto-oikeuksiin ohjautuvat asiat olisivat uusia ja niitä ohjautuisi kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Asiat ovat myös sen luonteisia, että ne tulee käsitellä viivytyksettä. Koska tuomioistuimilla on ratkaisupakko ja kaikki asiat on käsiteltävä ja ratkaistava, jää yksittäisen tuomioistuimen mahdollisuus suunnitella toimintaansa poikkeusoloissa tai niiden varalta varsin kapeaksi. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin käsitelty riippumattomien tuomioistuinten erityisasemaa poikkeusoloissa. Jotta tuomioistuinten toiminta voitaisiin poikkeusoloissa varmistaa, olisi tuomioistuinten erityisaseman vaikutuksia arvioitava vielä tarkemmin. Niin ikään tulisi arvioida sitäkin, tulisiko lailla säätää tuomioistuintoiminnan turvaamisen kannalta tarpeellisia poikkeussäännöksiä esimerkiksi laissa säädetyistä tuomiopiirirajoista poikkeamiseksi tai mahdollisuudesta tarvittaessa siirtää käsiteltäviä asioita hallinto-oikeudesta toiseen asiamäärien tasoittamiseksi suhteessa kussakin tuomioistuimessa käytettävissä oleviin henkilöstövoimavaroihin. Mahdollista olisi säätää myös mahdollisuudesta poiketa ratkaisukokoonpanoja koskevista säännöksistä ja mahdollistaa asioiden ratkaiseminen tavanomaista pienemmissä kokoonpanoissa poikkeusoloissa. Näillä keinoin voitaisiin paremmin turvata hallinto-oikeuksien toimintaedellytykset poikkeusoloissa.

Myös riippumattomien tuomioistuinten ohjausvalta poikkeusoloissa vaatisi selkiyttämistä. Tuomioistuimet eivät ole valtioneuvoston alaisia viranomaisia (28 § 2 mom). Onko kuitenkin tarkoitus, että oikeusministeriöllä olisi poikkeusoloissa riippumattomien tuomioistuinten resursointiin ja toimintaedellytyksiin kohdentuvaa ohjausvaltaa vai olisiko tämä valtuus tuomioistuinvirastolla/sen johtokunnalla. Joka tapauksessa toiminta poikkeusoloissa, kuten varautuminenkin vaativat onnistuakseen yleensä koko tuomioistuinlaitoksen laajuista koordinoitua, eikä varautuminen tai poikkeusolojen tehtävien hoitaminen onnistu yksittäisten tuomioistuinten toimilla ja päätöksillä.

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:

Lakiehdotuksen 33 §:ssä säädetään valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtämisestä. Kun huomioon otetaan se, että poikkeusolot voivat merkittävästi lisätä tuomioistuinten työmäärää, ei ole poissuljettua, etteivätkö tuomioistuimet voisi olla sellaisia 41 §:n 2 momentin 16 kohdassa tarkoitettuja muita varautumisvelvollisia, joilla olisi työnantajana tarve 41 §:n mukaiseen palvelussuhteen ehdoista poikkeamiseen tai 43 §:n mukaiseen irtisanomisajan pidentämiseen. Itse sääntelyn sisältöön hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista, mutta tuomioistuinten asema ja säännösten soveltaminen myös tuomioistuihin tulisi ottaa jatkotarkasteluun.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös ehdotuksen 36 §:n 2 momentin ja 37 §:n 2 momentin poikkeussääntelyyn, jossa valtuuston toimivalta voi siirtyä kunnanhallitukselle ja vastaavasti aluevaltuuston aluehallitukselle. Muutoksenhaku tapahtuisi näistä päätöksistä - toisin kuin valtuuston ja aluevaltuuston päätöksestä tavanomaisesti - kunnallisvalituksen asemesta hallintovalituksena. Tällöin muutoksenhakuoikeus rajautuisi asianosaisasemaan. Tämä merkitsisi päätösten luonne huomioon ottaen sitä, että ne jäisivät käytännössä valitusoikeuden ulkopuolelle. Mikäli näin ei ole tarkoitettu, tulisi valituslajiksi säätää näiltä osin kunnallisvalitus ja aluevalitus ja lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevaa 167 §:ää muuttaa tältä osin.

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:

-

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:

Muutoksenhakusäännöksen (167 §) osalta hallinto-oikeus viitaten edellä työryhmän ehdotuksen 6 lukua koskeviin huomioihin pyytää vielä arvioimaan, onko hallintovalituksen tarkoitus olla ainoa valituslaji vai olisiko myös kunnallis/aluevalituksella käyttöalaa.

Ehdotettu tavanomaisesta sääntelystä (HOL 122 §) poikkeava säännös lain säännösten nojalla annettujen hallintopäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta on sinänsä poikkeusoloihin soveltuva, mutta tältäkin osin seurauksena todennäköisesti on hallinto-oikeuksiin ohjautuva suuri määrä kiireellisinä käsiteltäviä täytäntöönpanon kieltä tai keskeyttämistä koskevia vaatimuksia.

Edelleen uutena asiaryhmänä hallinto-oikeuksiin ohjautuisi lakiehdotuksen 169 §:n nojalla valtiokonttorin korvauspäätöksiä koskeva muutoksenhaku (160 §). Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt perusteet muutoksenhaun ohjaamiseksi hallinto-oikeuksiin ovat sinänsä asianmukaisia. Poikkeusoloissa muutoksenhakuja voi kuitenkin korvauspäätöksistä tulla paljon.

Hallinto-oikeuksien toiminnan turvaamisen kannalta merkittävä kysymys on myös se, että valmiuslain muutoksenhakusäännöksiin ei sisälly tavanomaisissa oloissa lähes aina valitusoikeuden edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusmenettelyä. Kun lakiehdotus muutoinkin toisi paljon asioita hallinto-oikeuksiin, olisi tärkeää, että päätöksenteossa tapahtuneet selvät virheet tai olosuhteetkin huomioon ottaen nopeassa tahdissa tehdyissä päätöksissä mahdollisesti ilmenevät perustelujen puutteet korjattaisiin ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksena. Tämä vähentäisi merkittävästi hallinto-oikeuksiin ohjautuvia valituksia ja olisi myös merkittävästi halvempi ensivaiheen muutoksenhakukeino kuin tuomioistuinmenettely.

Valmiuslain muutoksenhakusäännökset poikkeavat jonkin verran tavanomaisesti voimassa olevasta lainsäädännöstä. Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan poikkeusoloja koskevat päätökset on välittömästi kumottava, kun 11 §:ssä säädetty edellytykset eivät enää täyty. Hieman epäselväksi jää, mitä tapahtuu päätöksiä koskeville vireillä oleville muutoksenhauille, kun poikkeusolot päättyvät. Vaikka valituksenalainen päätös olisi sittemmin 21 §:n mukaisesti kumottu, voi oikeusturvan tarve silti olla olemassa ja asianosaisen tulisi voida saada tuomioistuimen päätös asiassa. Erityisesti tämä tilanne nousee esille korvauspäätöksiä koskevissa muutoksenhauissa ja todennäköisesti muissakin. Myös kysymys siitä, sovelletaanko näihin poikkeusolojen edellytysten päätyttyä hallintotuomioistuimissa vireillä oleviin valitusasioihin valmiuslain muutoksenhakusäännöksiä ja edellä esille nostettuja valituslajia koskevia poikkeussäännöksiä tulisi ratkaista tarvittaessa siirtymäsäännösin. Näitä kysymyksiä tulisi jatkossa vielä arvioida tarkemmin.

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:

Hallinto-oikeus näkee uudistuksen erittäin tarpeellisena.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Lausunnon valmisteluun on osallistunut hallinto-oikeustuomari Sami Sarvilinna.

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus