

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoitukselle 1 §:ssä asetettu sisältö on koko valmiuslain systematiikan kannalta erityisen merkityksellinen. Tarkoitus voidaan hahmottaa viisiosaisena: valmiudet hallita, suojata, turvata ja ylläpitää sekä tukea valmiutta torjua uhkia. Perusteluissa todetaan, että ”Ehdotettu tarkoitussäännös olisi ymmärrettävä valmiuslain soveltamista yleisesti ohjaavaksi säännökseksi siten, että valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamistilanteissa sen toimivaltuussäännöksiä tulisi tulkita sen tarkoituksen mukaisesti.”

Sen lisäksi, että tarkoituuspykälä on perusteluiden mukaan yleinen ohjaava säännös, siihen viitataan eräissä lisätoimivaltuuksissa nimenomaisesti: Ehdotetun 44 §:n mukaan Suomessa asuvat eräin edellytyksin ovat velvollisia tekemään työvoimaviranomaisen määräyksen mukaisesti tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä sosiaali- ja terveydenhuollossa. (myös 51 §). Tarkoitussäännös on kuitenkin varsin laaja ja esimerkiksi viitatussa 44 §:ssä lienee tarkoituksena viitata lähinnä tiettyihin tarkoitussäännöksen kohtiin.

Koska tarkoitussäännöksen pitäisi koskea kaikkia käyttöönotto- ja soveltamistilanteita, nimenomaiset epätäsmälliset viittaukset siihen saattavat johtaa myös vastakkaispäätelmiin suhteessa esitoissa tarkoitussäännöksen merkityksestä todettuun.

4 § Suhde kansainvälisiin velvoitteisiin

Lain 4 §:ään ehdotettu säännös velvollisuudesta noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita sekä kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä on mielestäni aiheellista edelleen sisällyttää valmiuslakiin. Samalla se korostaa sitä lähtökohtaa, että kaikilla lakia soveltavilla viranomaisilla tulee olla riittävä osaaminen Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettujen sääntöjen sisällöstä. Pidän tärkeänä tämän lähtökohdan varmistamista.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Varautumisvelvollisuuden soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös eduskunnan virastoja. Sisällöllisesti säännös ei nähdäkseni tuo muutosta oikeusasiamiehen kanslian tähänastiseen varautumistoimintaan. Oikeusasiamies Jääskeläinen on lausunnossaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi (6.9.2024, EOAK/3382/2024) todennut, että toimivalla laillisuusvalvonnalla on keskeinen rooli oikeusvaltion turvaajana. Toimivalla laillisuusvalvonnalla on myös kytköksiä väestön toimintakykyyn ja henkiseen kriisin kestävyYTEEN, koska oikeusasiamiehen tehtävänä on varmistaa, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti ja että kansalaisten oikeudet säilyvät suojattuina myös poikkeusoloissa.

Kiinnitän koulutuksen näkökulmasta huomiota organisatorisen soveltamisalan 6 §:n 1 momentin 5 kohtaan julkisoikeudellisista laitoksista sekä pykälän 2 momenttiin: Säännöksen perusteluissa on opetuksen ja koulutuksen järjestäjien osalta todettu, että valtaosa yliopistoista toimii julkisoikeudellisena laitoksena. Lisäksi perusteluissa on todettu, että varautumisvelvollisia eivät olisi ammattikorkeakoululaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetut yksityiset koulutuksen järjestäjät, vaan varautumisvelvollisuus koskisi sen sijaan näissä tilanteissa edelleen sitä viranomaista, jolla on palvelun tuottamisen osalta järjestämisvastuu. (s. 199–201). Säännös ja sen perustelut vaikuttavat epäselviltä. Kasvatusta, opetusta ja koulutusta järjestävät laajalti myös yksityiset rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt: onko ehdotuksessa tarkoitettu, että varautumisvelvoite ei koskisi niitä toimijoita, jotka hoitavat esimerkiksi perusopetusta ”viranomaishyväksynnän perusteella” eli järjestämisluvalla? Esimerkiksi toisen asteen koulutuksen järjestäminen perustuu nimenomaan järjestämislupaan. Näiden osalta muilla toimijoilla ei ole järjestämisvastuuta. Lisäksi nähdäkseni tulisi huomioida myös säätiöyliopistot. Perusteluissa on lisäksi mainittu suppeasti ainoastaan ammattikorkeakoulut ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät.

Pidän varautumisen kannalta ja ulkoistamisten yleistyttyä perusteltuna sitä, että 6 §:n 3 momentissa nimenomaisesti todetaan, että varautumisvelvollisen on varmistettava velvoitteiden asianmukainen toteutuminen myös hankkiessaan lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita yksityisiltä yhteisöiltä.

Energia-, vesi- ja jätehuollon kannalta ehdotuksen arviointia vaikeuttaa se, ettei poikkeusoloihin varautumisvelvollisuuden suhdetta kunnallisiin yhtiöihin ja toisaalta myös esimerkiksi infrastruktuurin osalta yksityisiin, kriittisiin toimijoihin ole tarkemmin avattu. Liikelaitosten rooli kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisessa on merkittävä, eikä esityksessä avata asiaa lainkaan. Ylipäättään yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten palvelujen tuottamisesta vastaavien energia-, vesi- ja jätehuolto-yhtiöiden (jotka ovat usein kunnallisia yhtiöitä ja/tai sopimukseen perustuen kunnan lakisääteisiä palveluja tuottavia yksityisiä toimijoita) rooli poikkeusoloihin varautumisessa olisi syytä selkeyttää.

Mielestäni on huolestuttavaa, että ehdotetussa 5 §:ssä viitataan ainoastaan CER-lakiin, jonka osalta kriittisten toimijoiden kartoitus on ymmärrykseni mukaan vielä vireillä, eikä kokonaisuus siten ole vielä arvioitavissa.

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

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Kuten luonnoksessa todetaan, varautumisvelvoitteessa on kyse jo normaalioloissa jatkuvaluonteisesti sovellettavasta sääntelystä. Se tukee häiriötilanteiden hallintaa normaaliolojen säännönmukaisin toimivaltuuksin ja näin ollen ehkäisee tarvetta turvautua valmiuslain mukaisiin järeämpiin toimivaltuuksiin. Pidän tätä lähtökohtaa erityisen tärkeänä.

Varautumista koskevat kysymykset ovat olleet tarkasteltavana myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on esimerkiksi useissa ratkaisuisa ollut kyse kunnan velvollisuudesta koulu- ja päiväkotiruokailun tai varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen lakkotilanteessa, ks. esim. EOAK/2809/2022, saatavilla verkkosivuilla). Näissä ratkaisuisa on korostettu häiriötilanteisiin varautumisen ja valmiussuunnittelun merkitystä.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönnotosta päättäminen

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

Säännös poikkeusolojen edellytyksistä on erittäin keskeinen. Sekä itse poikkeusoloista päättäminen kuin myös lisätoimivaltuudet kiinnittyvät nimenomaisesti 11 §:ssä säädettyihin poikkeusoloperusteisiin. Kuten perusteluissa todetaan, sääntelyllä on pyritty vastaamaan aiempaa paremmin perustuslain vaatimuksia PL 23 §:n rajatuista tilanteista perusoikeuksista poikkeamiselle. Perusteiden täsmällisyys ja rajaukset sekä niille esitetyt perustelut ovat erityisen merkityksellisiä. Pidän tärkeänä poikkeusolojen edellytyksiä koskevaa nykyistä täsmällisempää sääntelyä ja niille esitettyjä kattavampia perusteluja. Kuten perusteluissa todetaan, poikkeusolojen edellytysten mahdollisimman täsmällinen määrittely on valtiosääntöisesti erityisen tärkeää.

Sääntelyteknisesti 5 kohta ja erityisesti sen g-alakohta on kuitenkin varsin vaikeasti ymmärrettävällä tavalla muotoiltu.

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

Ehdotettu poikkeusoloista päättämistä koskeva 12 § ja poikkeusolojen päättymisestä päättämistä koskeva 21 § selkeyttäisivät asianmukaisesti poikkeusoloista päättämisen menettelyä sekä tällaisen päätöksen sisältöä.

Lisäksi perusteluissa olisi selkeyden vuoksi mielestäni vielä hyvä kuvata tämän päätöksen täytäntöönpano- ja muutoksenhakukelpoisuutta (vrt. muutoksenhakua koskeva 167 §, joka koskee III osassa tehtyjä päätöksiä).

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

Pidän perusteltuna rajatun poikkeuksen ja viimesijaisuuden kannalta sitä, että asetuksenantovaltuuksiin on sisällytetty asetuksenantajan harkintavaltaa rajoittavia tarkempia reunaehtoja. Näin valtioneuvoston valtuudet soveltamisasetusten antamiseen olisivat kauttaaltaan voimassa olevaa valmiuslakia rajatummalla.

Käyttöalan rajaaminen on keskeinen käsite 15 ja 16 §:ssä, minkä vuoksi käyttöalakäsitteen merkityksen voisi kuvata perusteluissa nimenomaisesti. Vastaavasti soveltamisedellytysten käsitettä olisi nähdäkseni syytä käsitellä 20 §:n perusteluissa. Tarkoitetaanko tällä III osan säännöksissä olevaa viittausta poikkeusoloperusteisiin (11 §) vai tämän lisäksi tai sijaista jotakin muuta?

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:

Kuten perusteluissa todetaan, lakiehdotuksen keskeinen sisältö koostuu poikkeusolojen hallitsemiseksi välttämättömistä lisätoimivaltuuksista. Sen lisäksi, että toimivaltuuksia soveltava joukko on laaja ja varsin moninainen, lisätoimivaltuudet mahdollistaisivat syvän puuttumisen useisiin eri perusoikeuksiin: ”Lakiehdotuksen keskeinen sisältö koostuu poikkeusolojen hallitsemiseksi välttämättömistä lisätoimivaltuuksista. Toimivaltuudet mahdollistaisivat soveltamisedellytystensä täytyessä syvälle käyvän ja vaikutuspiiriltään laajan puuttumisen lähes kaikkiin perusoikeuksiin sekä viime kädessä poikkeamisen perusoikeuksista.” (s. 516)

Tässä yhteydessä 5 lukuun ehdotetut lisätoimivaltuuksien yleiset käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset ovat erityisen kriittisiä niin perusoikeuspoikkeusten rajauksen kuin myös poikkeusolojen aikana tehtävän laillisuusvalvonnan kannalta.

Käyttöperiaatteet sitoisivat niitä tahoja, jotka soveltaisivat lisätoimivaltuuksia niiden käyttöönoton jälkeen. Lakiehdotuksen III osassa päätösvaltaa käyttäisivät valtioneuvoston lisäksi laaja joukko viranomaisia (mm. eri ministeriöt, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, työvoimaviranomaiset, Liikenne- ja viestintävirasto, elinvoimakeskus, hyvinvointialue, maahanmuuttovirasto, poliisi, ks. tarkemmin s. 153–154) sekä lisäksi 7 luvussa säädettyjen valtuuksien nojalla myös yksityiset työnantajat.

Esityksen perusteluissa arvioidaan, että ”Toimivaltuuksia valmisteltaessa on otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan kannanotot siitä, että poikkeusoloissakin sovellettavaksi tarkoitettu sääntely on perusteltua pyrkiä muotoilemaan mahdollisimman laajasti täyttämään perusoikeuksien rajoitusedellytykset (ks. PeVL 12/2021 vp, PeVM 11/2020 vp, PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4). ” (s. 518). Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa on selostettu, sääntely on merkityksellistä PL 2 § 3 momentin lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusvaatimuksen kannalta, PL 80.1 §:n yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien lakiperusteisuuden kannalta sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten (mm. lailla, täsmällisesti, tarkkarajaisesti, oikeasuhtaisuus, välttämättömyys) kannalta.

Välttämättömyyden, tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden periaatteet ovat tärkeitä, mutta nähdäkseni 5 luvussa ehdotetut periaateluontoiset säännökset jäivät varsin väljiksi edellä todetut perusteluissakin tunnustetut lähtökohdat huomioiden. Myös käyttöperiaatteiden perustelut luonnoksessa säännösten luonteenkin vuoksi jäivät varsin väljiksi. Ehdotettu sääntely jättäisi soveltajille laajan harkintavallan sekä vaikeuttaisi myös toiminnan ennustettavuutta.

Edellä todettu huomioiden pidän perusteltuna, että jatkovalmistelussa vielä huolellisesti arvioitaisiin näiden varsin väljien periaatteiden toteutumisen varmistamista tarkemmin säännösperusteisesti lisätoimivaltuussääntelyn kohdalla. Lisätoimivaltuuksien täsmentämisellä välttämättömyyden, tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden ilmentävillä säännöksillä yleisten periaatesäännösten sijaan olisi myös omiaan turvaamaan soveltamisen yhdenmukaisuutta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen sisältämien lisätoimivaltuuksien aktivointimahdollisuus on pidetty PL 23 §:n välttämättömyysedellytyksen vuoksi perusteltuna kytkeä säännösperusteisesti tiettyihin poikkeusoloperusteisiin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tätä ei ole ehdotuksessa aivan säännönmukaisesti tehty, mikä on merkityksellistä oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyydenkin kannalta. Esimerkiksi jäljempänä tässä lausunnossa kiinnitän huomiota siihen, että ehdotettu 98 § poikkeamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä koskisi kaikkia 11 §:ssä tarkoitettuja poikkeusoloja. Pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa huolellisesti huolehditaan siitä, että säätämisyjärjestysperusteluissa mainittu lähtökohta ilmenee säännösperusteisesti kaikista III osan lisätoimivaltuuksista ja että toimivaltuuden kytkeminen kuhunkin poikkeusoloperusteeseen on arvioitu huolella.

Sääntelyn sisällön täsmällisyys kiinnittyy myös siihen, miten laillisuusvalvoja voi toimivaltuuksien soveltamista ja perusoikeuksista poikkeamista valvoa. Nostan vielä esille sen, että mikäli lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet jäivät varsin yleiselle periaatetasolle ilman, että näitä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta keskeisiä periaatteita konkretisoidaan itse toimivaltasäännöksissä, on myös jälkikäteinen laillisuusvalvonta haastavaa. Soveltajalle laajaa harkintavaltaa jättäviin säännöksiin vaikeuttaa tehokkaan laillisuusvalvonnan toteutumista: olisiko esimerkiksi periaateluontoisen välttämättömyyden täyttyminen käsillä, kun soveltava viranomainen tai yksityinen ainoastaan toteaa tietynsisältöisen päätöksen olevan välttämätön?

Teknisenä huomiona 31 §:n 2 momentin säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat puuttuvan.

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

33 § Valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtäminen

Ehdotettu 33 § mahdollistaisi, että valtioneuvosto päättäisi henkilöstön siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Virasto, laitos tai liikelaitos voi velvoittaa palveluksessaan olevan siirtymään työskentelemään kyseiselle paikkakunnalle. Pykälässä mahdollistettaisiin myös virkamiesten siirtäminen hallinnonalalta toiselle.

Puolestaan työmääräyksen antamisessa työssäkäyntialueen ulkopuolelle 50 §:n 3 momentissa huomioitaisiin tilanteet, jossa henkilö on hoitovastuussa alle 7-vuotiaasta tai erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevasta lapsesta. Lisäksi 51 §:ssä säädetään tilanteista, joissa työmääräystä ei

voida antaa, kun henkilö on sidottu jatkuvaa huolenpitoa tarvitsevan hoitamiseen. Perusteluissa selostetaan säännöksen tarpeellisuutta esimerkiksi lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta.

Näitä kysymyksiä ei kuitenkaan ole luonnoksessa käsitelty, kun kyse on valtion virkamiesten ja työntekijöiden siirtämisestä toiselle paikkakunnalle. Pitäisin aiheellisena tämän tarkastelua jatkovalmistelussa.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

44 § Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisestä työvelvollisuudesta säädettäisiin 44 §:ssä. Jossain määrin epätasmalliseksi jää perustelut sille, miksi tämä työvelvollisuus koskisi kaikkia 11 §:ssä lueteltuja poikkeusoloja (esim. talouselämän perusteet, julkisen vallan päätöksentekokyky).

Ehdotettu 44 § ja sen perustelut edellyttävät, että työmääräyksen edellytyksenä olisi mm. koulutus sekä toimiminen viimeisen viiden vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Perusteluista tulisi nähdäkseni selkeästi ilmetä, edellytetäänkö henkilöltä ammatinharjoittamisoikeutta, ja toisaalta jos edellytetään, miten säännös suhtautuu henkilöihin, jotka luopuvat tällaisessa tilanteessa ammattioikeuksistaan.

Olen edellä kiinnittänyt huomiota siihen, että 44 §:ssä lisätoimivaltuuden soveltaminen on kiinnitetty ”tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi” edellytykseen, joka on nähdäkseni tässä kohdissa liian epätasmallinen. Olen myös edellä todennut, että oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset olisi asianmukaista pyrkiä turvaamaan säännösperusteisesti toimivaltuuksia sovellettaessa, ei ainoastaan yleisenä periaateluontoisena tavoitteena. Tämä koskee luonnollisesti 44 §:n lisäksi kaikkia III osan lisätoimivaltuuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen työvelvollisuuden piiriin kuuluviin henkilöihin (44 §) sovellettaisiin työmääräyksen alaan kuuluvia tehtäviä hoitaessaan tiettyjä rikoslain virkavastuuta koskevia säännöksiä. Käsittelen tätä jäljempänä rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta.

49 § Työmääräys

Työmääräyksen sisällöstä säädettäisiin 49 §:ssä. Kyse on nähdäkseni hallintopäätöksestä, joka 167 §:n nojalla olisi täytäntöön pantavissa lainvoimaa vailla. Tällaisten määräysten tehokas tiedoksianto tarvittaessa suurelle joukolla ihmisiä sekä määräyksen rikkomiseen kiinnittyvä kriminalisointi edellyttävät nähdäkseni vielä tiedoksiantotapojen arviointia. Ehdotuksessa on myös ehkä jokseenkin epäyhtenäisesti säädetty tai jätetty säätämättä tiedoksiannoista, joilla on keskeinen merkitys lisätoimivaltuuksien käytössä. Tämä huomio koskee laajemmin III osan sääntelyä.

47 § Työvelvollisen määrääminen hoitamaan julkista hallintotehtävää

Ehdotetun 47 §:n mukaan yleisen työvelvollisuuden piiriin kuuluva työvelvollinen voitaisiin määrätä hoitamaan sellaisia työnantajaa avustajia ja epäitsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen työvelvollisuuden piiriin kuuluviin henkilöihin (44 §) sovellettaisiin työmääräyksen alaan kuuluvia tehtäviä hoitaessaan tiettyjä rikoslain virkavastuuta koskevia säännöksiä. Perusteluja tulisi nähdäkseni täydentää vielä niiltä osin, minkä vuoksi näihin henkilöihin ei sovellettaisi (laajennettua koko julkista hallintotehtävää koskevaa) rikosoikeudellista virkavastuuta.

50 § Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat

Ehdotetun 50 §:n momentin mukaan alle seitsemänvuotiaan taikka erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevasta lapsesta tai muusta henkilöstä hoitovastuussa olevalle saadaan antaa työmääräys työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä välttämättä vaatii, ottaen huomioon henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy.

Säännöksen perustelut eivät vaikuta vastaavan pykälää, kun perusteluissa käsitellään pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajaa. Perustelut eivät nähdäkseni myöskään tunnista nykypäivän moninaistuneita perhe- ja huoltotilanteita. Lisäksi huomio kiinnittyy esimerkiksi siihen, mitä perusteluiden käsitteellä ”kasvattiperheessä” tarkoitetaan. Viitataanko tällä sijaishuoltoon?

51 § Työmääräyksen antamisen rajoitukset

Työmääräystä ei saisi 51 §:n 1 mom. mukaan antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle. Tämä on eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslaillisten tehtävien (PL 109 §) kannalta välttämätöntä. Toisaalta pidän selvänä, että työmääräyksiä annettaessa tulisi turvata myös laillisuusvalvojan toiminta poikkeusoloissakin.

Kuten luonnoksessa todetaan, PL 23 § ei mahdollista muista perustuslain säännöksistä poikkeamista kuin perusoikeussäännöksistä. Näin ollen laillisuusvalvojan tehtävät ja toimivalta ovat samat myös poikkeusolojen aikana, ja toimivan laillisuusvalvonnan merkityksen voidaan arvioida jopa korostuvan. Koska työvelvolliset edellä todetusti hoitaisivat julkista hallintotehtävää, kuuluisivat he oikeusasiamiehen valvontatoimivallan piiriin. Pidän tätä sinänsä välttämättömänä, mutta samalla tuon esiin, että oikeusasiamiehen valvottavien lukumäärä ja mahdollisesti tilanteeseen liittyvien kanteluiden lukumäärä voisi poikkeustilanteissa näistäkin syistä kasvaa huomattavasti.

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:

Liikkumisrajoituksia koskevissa säännöksissä 64 ja 66 §:ssä jätetään rajoituksen ulkopuolelle vakituiselle asunnolleen kulkeminen. Sen sijaan 63 ja 65 §:ssä mahdollistetuissa toimivaltuuksissa tällaista rajausta ei ole tehty.

Kaikissa laissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisiin 63 §:n nojalla enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan asettaa liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Puolestaan 64 §:n nojalla rajoitukset eräissä poikkeusolotilanteissa voisivat olla pituudeltaan enintään kaksi viikkoa mahdollistaen kulun vakitukselle asunnolle. Jossain määrin hankalasti ymmärrettäväksi jää, minkä vuoksi tietyissä luvun säännöksissä vakituista asuntoa koskevat oikeudet on pykälätasolla nimenomaisesti turvattu, kun taas laajassa 63 §:ssä nämä edellytetään huomioitavaksi annettaessa soveltamisasetusta.

67 § Säilöissäpitoajan pidentäminen

Ehdotetussa 67 §:ssä säädettäisiin säilöissäpitoajan pidentämisestä. Vapaudenmenetys ei kuitenkaan ylittäisi neljää vuorokautta. Nähdäkseni vapaudenmenetys ei muodostuisi sellaiseksi, että se olisi saatettava tuomioistuimen arvioitavaksi (vrt. pakkokeinolain sääntely pidättämisestä/vangitsemisesta). EIT:n käytäntöä asiassa on luonnoksen perusteluissa selostettu asianmukaisesti. Myös päätöksen tekemisen osoittamista päällystään kuuluvalla poliisimiehelle pidän asianmukaisena.

Ehdotetun perusteella ilmeisesti myös Suojelupoliisin päällystään kuuluvilla olisi toimivaltaa päättää ko. säilöissäpidosta. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Koska kaikissa 67 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei liene kyse toiminnasta, joka voi ”uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta”, pitäisin tarpeellisena arvioida Suojelupoliisin poliisipäällystön asemaa valmiuslain soveltamisessa.

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:

Valmiuslain 12 luvun tavoitteena on turvata väestön välttämättömän toimeentulo poikkeusoloissa. Katson, että sääntelyssä tulisi välttää ratkaisuja, jotka vaarantaisivat tämän tavoitteen toteutumista. Sosiaaliturvan maksatusten lykkääminen tai etuuksien alentaminen ehdotetulla tavalla lisäisi asunnottomuutta sekä tarvetta täydentävälle ja ennaltaehkäisevälle toimeentulotuella. Ehdotukset vaarantaisivat erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden välttämättömän huolenpidon turvaamisen. Muun muassa ruoka-avun tarpeen lisääntyminen vaarantaisi ja vaikeuttaisi kiireellisen avun toteuttamista poikkeusoloissa.

85 § Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset

Ehdotetun 85 §:n perusteella etuisuuksien ja avustusten maksua voitaisiin joko 1) lykätä enintään 3 kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään 6 kuukautta, 2) määrää alentaa enintään puoleen ja enintään 3 kuukauden ajan tai 3) maksu keskeyttää enintään 3 kuukaudeksi.

Ehdotuksessa toimenpiteet on pyritty laittamaan selkeämmin järjestykseen niiden ”ankaruuden mukaan” eli lykkäys, alentaminen ja viimeisenä keinona keskeytys. Tämä selkeyttää nähdäkseni sääntelyä aiempaan verrattuna.

Säännöksen 3 momenttiin on otettu nimenomaisesti maininta, että 1 ja 2 mom. toimenpiteitä voidaan soveltaa samaan etuudensaajaan yhteensä enintään 6 kk ajan. Yhdyn esitettyihin perusteluihin, että tällaiset rajaukset ovat sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta keskeisiä. Kuitenkin jossain määrin epäselvyyttä aiheuttaa se, että kuuden kuukauden aikaraja ehdottomalle enimmäiskestolle toimivaltuuden soveltamisen ketjuttamiselle mainitaan jo erikseen 1 ja 2 momenttien kohdissa 1.

86 § Etuuksien vähimmäismäärä

Omaksi säännökseksi on otettu etuuksien vähimmäismäärän sääntely, joka turvaisi PL 19 §:n 1 mom. mukaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon. Luonnoksen 87 §:n poikkeusolojen erityistuki kattaa välttämättömät hyödykkeet maksuliikennehäiriötilanteessa. Näiltä osin minulla ei ole erityistä lausuttavaa.

Uuteen valmiuslakiin ei ehdoteta nykyistä valmiuslain 59 §:ää vastaavaa säännöstä. Tämän nojalla on voitu vapauttaa velallinen maksamasta viivästyskorkoa tai vastaavia seuraamuksia, jos viivästyksen syynä ovat olennaisilta osin maksuvaikeudet, joihin henkilö on joutunut näiden sosiaaliturvaetuuksien maksujen lykkäämisen, alentamisen tai keskeyttämisen vuoksi. Ehdotuksen (s. 59) mukaan toimivaltuuden tosiasiallinen oikeusvaikutus ja soveltamisala jäävät avoimiksi ja soveltaminen edellyttäisi erittäin vaikeaa tapauskohtaista arviointia, mistä maksuvaikeus on johtunut, eikä menettely sovi poikkeusoloihin, joissa edellytetään nopeaa täytäntöönpanoa.

Edellä mainittua ei ole syytä kiistää, vaikka voi olla hieman vaikeaa ennustaa, kuinka vaikeita – tai toisaalta helppoja – arviointeja edessä olisi. Yksittäisen etuudensaajan kannalta säännöstä pidettiin kuitenkin aikanaan tarpeellisena, ”sillä poikkeusoloissa väestön tulot saattavat vähentyä myös valtion toimenpiteiden, kuten lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien tai sosiaaliavustuksen muutoksien vuoksi. Yksittäisen velallisen ei voida olettaa varautuvan tällaisiin muutoksiin.” ja että ”soveltamisala olisi rajattu koskemaan luonnollisia henkilöitä. Säännöksellä pyritäisiin rajoittamaan vapautumisen seurannaisvaikutuksia tapauksessa, jossa velkojana olisi toinen luonnollinen henkilö.” ja lisäksi esityksen ”tarkastelua perusoikeussäännösten kannalta” -osiossa todetaan, että säännösten (siis lykkäys, alennus, keskeytys) soveltamisen vaikutuksia etuudensaajan toimeentuloon pyritään lisäksi helpottamaan maksun viivästyksen seuraamuksista vapautumisella. (HE 3/2008 vp)

Nähdäkseni jatkovalmistelussa tulisi vielä huolellisesti pohtia näitä käytännön soveltamisen epäiltyjä vaikutuksia ja niiden perusteltavuutta tällaisessa sääntely-yhteydessä.

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:

96 § Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset

Ehdotettu 96 § sosiaali- ja terveyspalveluja koskevista poikkeuksista antaisi laajan mahdollisuuden lopettaa melkein kaikkien kiireettömien sosiaali- ja terveyspalveluiden antamisen. Tarkoituksena ilmeisesti olisi, että asetuksella säädettäisiin tarkemmin hoitamatta jäävistä palveluista.

Viitataan tässä todetun lisäksi harkintavallan laajuuden osalta edellä 5 luvusta toteamaani. Nähdäkseni näin väljästi muotoiltu säännös ei ongelmitta vastaa enää PL 23 §:n edellytystä perusoikeuspoikkeusten säätämisestä lailla eikä kyse vaikuta olevan enää ”jossain määrin väljemmästä asetuksenantovallan käytöstä”. Asetuksenantovaltaa tulisi näin ollen säännöspäätöksellä lain tasolla täsmentää jatkovalmistelussa.

Tässä yhteydessä herää myös kysymys, voisiko sääntelyn väljyys johtaa myös siihen, että päätösvaltaa siirtyy kullekin hyvinvointialueelle ja johtaako se erilaisiin palveluihin eri alueilla kunkin hyvinvointialueen priorisointien mukaisesti?

Vaikka 5 luvun periaatteita tulee soveltaa myös 96 §:n mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluita koskevia poikkeuksia säädettäessä, pidän hyvin tärkeänä, että pykälää pyrittäisiin täsmentämään ja harkintavaltaa säännöspäätöksellä rajaamaan jatkovalmistelussa. Esimerkiksi 96 §:ssä tulisi selkeämmin tulla ilmi myös toimenpiteiden porrastus sekä vaatimukset välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta periaatetasoa täsmällisemmin.

Pykälän 2 momentissa sinänsä aiheellisesti edellytetään, että soveltaminen ei saa vaarantaa terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 7 ja 19 §). Voidaan kuitenkin arvioida, että tämä on käytännössä vaikeaa toteuttaa, jos ennalta ehkäiseviä ja tarpeelliseksi arvioituja palveluita ei anneta. Lisäksi monien palveluiden antamatta jättäminen voi vaarantaa terveyttä ja turvallisuutta. Tämä korostaa entisestään sääntelyn täsmentämisen tarvetta.

Lisäksi käytännön soveltamisessa kannattaa ottaa huomioon se, että erityisesti pitkittyneissä kriisitilanteissa mielenterveyspalvelujen tarve kasvaa. Jos kaikki kevyemmät ja matalan kynnyksen mielenterveyspalvelut lakkautetaan tai vähennetään niitä merkittävästi ”ennaltaehkäisevänä” toimintana, se saattaa johtaa ongelmien pahentumiseen ja raskaamman hoidon tarpeeseen.

Säännöksen sisältö on myös sosiaalipalveluiden kannalta ratkaiseva. Se ei voi kattaa palveluita, joiden avulla turvataan välttämätön huolenpito. Tällaisia sosiaalipalveluita ovat esim. kotiin annettavat palvelut, henkilökohtainen apu ja asumispalvelut. Lisäksi korostan, että sääntelyssä tulee huomioida kaikki haavoittuvat ryhmät ja matalan kynnyksen palvelujen merkitys sekä esimerkiksi asunnottomien asema (EOAK/2446/2020).

Viitataan lisäksi AOA Maija Sakslinin ratkaisuun, joka koskee häiriötilanteiden lisäksi myös poikkeusoloja. Ratkaisu koski vammaisten henkilöiden sosiaalipalveluiden turvaamista häiriötilanteissa hyvinvointialueella ja kaupungissa (EOAK/338/2023, saatavissa verkkosivuilta (www.oikeusasiamies.fi)). Ratkaisussa tarkastellaan kriittisten toimintojen ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja turvaamista: ”Kotiin tuotavia, kriittisiä palveluita voivat olla esimerkiksi kotihoito ja kotihoidon tukipalvelut kuten ateriapalvelu tai turvapuhelin,

itsenäistä elämänhallintaa tukeva tuetun asumisen palvelu tai päivittäisissä toiminnoissa tarvittava henkilökohtaisen avun palvelu.” Edelleen ”Kotiin järjestettävien palvelujen kohdalla korostuu sekä itse palvelun jatkuvuuden turvaamisen tärkeys kuin myös kotihoidon palveluneuvonnan ja vammaissosiaalityön merkitys palveluita myöntävänä ja/tai koordinoivana tahona. Palveluita järjestettäessä esimerkiksi henkilökohtaisen avun sijaiskäytäntöjen etukäteen suunnittelun merkitys korostui.”

AOA kiinnitti huomiota yleisellä tasolla siihen, että sosiaalipalveluiden asiakkaan yksilöllisestä asiakassuunnitelmasta tulee ilmetä se, miten juuri hänen kohdallaan menetellään erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa. Erityisen haavoittuvassa asemassa voivat olla esimerkiksi kotona asuvat vaikeavammaiset ihmiset, joille hyvinvointialue on järjestänyt yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut. AOA korosti, että vammaisten henkilöiden tulee saada yksilöllisen tarpeensa mukaiset ja heille myönnetyt palvelut hyvinvointialueen järjestämänä myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueen tulee arvioida keskeytyksettä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana, että vammaisen asiakkaan oikeus riittäviin palveluihin toteutetaan lainmukaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Pitäisin perusteltuna, että kun ehdotuksessa tavoitellaan kaikkien sosiaalipalvelujen huomioon ottamista, olisi vammaisten tulkkaukspalvelulain mukainen Kelan järjestämä tulkkaukspalvelua syytä mainita perusteluissa. Mielestäni ko. palvelu on sosiaalipalvelu tai ainakin sosiaalipalvelun luonteinen palvelu. Korostan lisäksi, että kyseisen erityispalvelun kohdalla on kyse henkilön oikeudesta omaan kieleen sekä kommunikaation edellytyksistä.

Tuon vielä esiin, että lukuisat kansalliset ja kansainväliset tutkimukset ovat jo pitkään osoittaneet, että erilaisissa yhteiskunnan kriisitilanteissa lapsilla on aikuisia suurempia riskiä joutua niin fyysisten, psyykkisten kuin sosiaalisten seurausten uhreiksi. Pitäisin siksi tärkeänä ja perusteltuna, että esityksen lapsivaikutuksia jatkovalmistelussa arvioitaisiin kokonaisuutena.

98 § Poikkeaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä

Ehdotettu 98 § mahdollistaisi poikkeamisen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä. Pidän säännöstä ongelmallisen väljänä ja epätasapainoisena.

Säännöksen mukaan poikkeuksia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä olisi mahdollista säätää vain siltä osin kuin se on välttämätöntä henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi eikä poikkeaminen vaaranna asiakas- ja potilasturvallisuutta. Korostan, että ammattihenkilölainsäädännön tarkoituksena on nimenomaan potilasturvallisuuden varmistaminen sillä, että terveydenhuollon ammattihenkilöillä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet. Ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä poikkeaminen olisi jo ajatuksena ristiriidassa koko ammattihenkilölainsäädännön tarkoituksen kanssa. Ammattihenkilölainsäädännöstä luopuminen tarkoittaa jo sellaisenaan potilasturvallisuuden vaarantumista, koska järjestelmä on olemassa siksi, että potilasturvallisuus edellyttää sitä.

Perusteluissa todetaan, että ”Poikkeaminen edellytyksistä ei antaisi henkilöille lain tarkoittamaa yleistä ammattioikeutta, ammatinharjoittamislupaa tai oikeutta käyttää ammattihenkilön ammatti nimikettä, vaan henkilö voisi toimia pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyn mukaisesti kyseisen ammattihenkilön tehtävissä.” Tämä herättää kysymyksiä esimerkiksi siitä, miten henkilöiden osaaminen ja potilasturvallisuus varmistetaan,

minkälainen on ammattitaidottomien henkilöiden vastuu, entä valvonta ja ohjaus työssä, mikä olisi näiden työntekijöiden asema ja sovellettaisiinko heihin ammattihenkilöiden yleisiä velvollisuuksia. Nähdäkseni sääntelyä tulee oleellisesti täsmentää.

Pidän myös ongelmallisena, että laissa ei millään tavoin rajoitettaisi sitä, millaisissa tehtävissä tällaiset henkilöt voisivat toimia. Ehdotettu 98 § mahdollistaisi siten ilmeisesti käytännössä täysin kouluttamattomien henkilöiden toimimisen varsin rajoituksetta lähes kaikissa sote-tehtävissä. Heihin ei myöskään ehdoteta sovellettavaksi virkavastuulainsäädäntöä, toisin kuin 44 §:n nojalla tehtävään määrättyihin henkilöihin. Tämä ratkaisu jää luonnoksessa perustelematta.

Esityksen mukaan poikkeaminen ei antaisi henkilöille lain tarkoittamaa yleistä ammattioikeutta, ammatinharjoittamislupaa tai oikeutta käyttää ammattihenkilön ammattinimikettä, vaan henkilö voisi toimia pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyn mukaisesti kyseisen ammattihenkilön tehtävissä. Epäselväksi jää, miten näitä henkilöitä valvottaisiin, erityisesti jos he eivät kuuluisi ammattihenkilöiden säännönmukaisen valvonnan piiriin juuri ammattihenkilöstatuksen puuttumisen vuoksi. Katson, että olisi erityisen tärkeää, että juuri näitä henkilöitä valvotaan. Heillä tulisi olla myös ammattihenkilölainsäädännön mukaiset terveydenhuollon ammattihenkilöiden yleiset velvollisuudet (3–4 luku, mm. salassapitovelvollisuus).

Soveltamisalasta on rajattu ammattihenkilölain 22 §:ssä tarkoitettut lääkärin ja hammaslääkärin tehtävät ja virkasuhdetta edellyttävät tehtävät. Tämän lisäksi kuitenkin muussa lainsäädännössä on virkasuhteiselle lääkärille säädettyjä tehtäviä, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin. Nämä tulisi jatkovalmistelussa huomioida.

Edelleen pidän tärkeänä tehdä säännösperusteisesti selkoa ehdotettujen 44 §:n ja 98 §:n suhteesta sekä näiden mahdollisesta ensisijaisuusjärjestyksestä.

Lisäksi herää kysymys, onkohan työryhmän tietoinen ratkaisu, ettei ehdotuksessa esitä mitään poikkeamisia varhaiskasvatuksen henkilöstön mitoituksista/suhdeluvusta/kelpoisuuksista poikkeamiselle? Ratkaisua olisi jatkovalmistelussa hyvä perustella.

101 § Opetustoiminnan ja kasvatuksen järjestämistä koskevat muutokset

Ehdotetussa laissa ei enää säädettäisi ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevan ajankohdan siirtämismahdollisuudesta, koska ”käytännössä tutkinto tulisi järjestää tällöin heti poikkeusolojen päätyttyä” (s. 375). Perusteluista ei selkeästi ilmene, minkä vuoksi ei säädettäisi ja mitä tämä voisi tarkoittaa, kun kuitenkin ylioppilastutkinnosta annetun lain 4 §:n mukaan lukiokoulutusta antavat oppilaitokset järjestävät ylioppilastutkinnon kokeet samanaikaisesti kaksi kertaa vuodessa.

Pitäisin perusteltuna, että 101 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa olisi mahdollista avata, minkä vuoksi opetustoiminnan ja kasvatuksen järjestämistä koskevia muutoksia ei voitaisi soveltaa lain 11 §:n 1 momentin 3 kohdan tilanteissa.

Luonnoksen 101 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta säätää valtioneuvoston asetuksella poikkeuksia opetus-, tutkimus- tai aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisvelvollisuuteen sekä velvollisuudesta järjestää ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksia. Kohdan perustelujen mukaan poikkeukset voisivat koskea esimerkiksi opinto-ohjausta, ammatillisen koulutuksen kehittämissuunnitelmia tai opetussuunnitelmia. Perusteluissa voisi olla perusteltua kuvata myös poikkeuksia tapaturman hoitoon, opiskeluhuoltoon (ks. ja vrt. 96 § perusteluineen) ja oppimisen tukeen. Joka tapauksessa säännöksen ymmärrettävyys/yksiselitteisyys kärsii merkittävästi käsitteiden (”kasvatus” ja ”opetus”) ja niihin viittausten sekavuudesta.

Lisäksi teknisenä huomiona: 14 luvun otsikko pitänee pikemmin olla Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvatuksen ja koulutuksen turvaaminen.

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:

128 § Sähkön kulutuskiintiö

Sähkön kulutuskiintiön kohdalla (128 §) valtioneuvoston asetuksella määritettäisiin sekä kulutuskiintiö että sähkön käyttäjäryhmät ja mahdollisesti alueellinen soveltaminen. Pykälän 2 momentin mukaan verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava laskee loppukäyttäjälle ilman eri päätöstä kulutuskiintiön sekä antaa tämän tiedoksi loppukäyttäjälle. Hallintolain mukaisen tavallisen tiedoksiannon toimivuus ja nopeus tällaisessa tilanteessa herättää kuitenkin kysymyksiä. Sähköisesti tiedon saataville asettaminen puolestaan edellyttäisi suostumusta.

Pidän tärkeänä perustuslain 124 §:n kannalta verkonhaltijan tai mittausalueen tasevastaavan jokseenkin epäitsenäistä roolia kiintiön määrittämisessä. Pykälässä säädettäisiin myös tilanteista, joissa kiintiön laskeminen tulee saattaa Energiaviraston ratkaistavaksi. Jatkovalmistelussa tulisi nähdäkseni vielä tarkastella 3 momentin viimeistä virkettä, jonka mukaan loppukäyttäjä voi vaatia

kulutuskiintiön laskemista 3 momentissa tarkoitetulla, pääsäännöstä poikkeavalla tavalla. Verkonhaltijalla tai tasevastaavalla olisi näissä tilanteissa harkintavalta siitä, noudattaako se loppukäyttäjän pyyntöä ja saattaa asian Energiaviraston ratkaistavaksi vai ei. Pitäisin perustellumpana edellä mainittu epäitsenäinen asema huomioiden sitä, että tällaisissa tilanteissa kyse olisi velvoitteesta saattaa asia Energiavirastolle tai säännös olisi muutoin oikeusharkintainen. Tällä on nähdäkseni merkitystä senkin vuoksi, että verkonhaltija tai tasevastaava eli muu kuin viranomainen täytäntöönpanee loppukäyttäjän sähköntoimituksen keskeytyksen, jos loppukäyttäjä ylittää kulutuskiintiönsä. Keskeistä on siten, että kiintiön määrittäminen on keskeisesti viranomaisen tehtävänä.

Edelleen sähkön toimituksen rajoitusten kohdalla pidän tärkeänä korostaa, että jos sähkön toimituksen rajoitukset kohdistuvat yksittäisten henkilöiden koteihin, on otettava huomioon kotihoidossa olevat henkilöt, joiden on välttämätöntä käyttää esimerkiksi terveydenhuollon laitteita. Sähkökatkojen tulisi tällöin olla lyhyitä ja ennalta ilmoitettuja niin, että laitteiden akut kestävät tai vaihtoehtoisesti tehdä muita järjestelyjä hoidon turvaamiseksi.

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:

Työryhmän hankkeessa maataloudella tarkoitetaan maataloutta ja kalataloutta (ammattikalastusta), mikä on unionioikeuden mukainen määrittelytapa. Ehdotuksen 139 §:n mukaisesti maaseutuyrittäjät voivat poikkeusoloissa hankkia tuotantotarvikkeita vain viranomaisten myöntämällä ostoluvulla. Kysymystä kulutuskiintiöstä on tarkasteltu edellä 17 luvun yhteydessä. Mietinnön mukaan maatalouden tuotantotarvikkeista ostoluvan myöntää kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen lannoitteille, kylvösiemenelle, rehulle, kasvinsuojeluaineille ja eläinlääkkeille (139 §). Ammattikalastuksen vastaavien tarvikkeiden ostoluvan myöntää elinvoimakeskus. Huoltovarmuuden kannalta on syytä harkita, että ostolupien myöntäminen keskitetään yhdelle viranomaisella eli joko kunnan maaseutuelinkeino-viranomaiselle tai elinvoimakeskukselle. Sanotut ostoluvat ovat ilmeisesti valituskelpoisia. Niiden tarkemmat myöntöperusteet annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

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:

Olen edellä esittänyt, että yleisten periaatteiden ilmeneminen säännöspäerusteisesti lisätoimivaltuuksia koskeissa säännöksissä pyrittäisiin huomioimaan. Lisäksi luonnoksen säätämijärjestysperusteluissa todetulla tavalla lisätoimivaltuuksien aktivointimahdollisuus tulisi PL 23 §:n välttämättömyytedellytyksen vuoksi kytkeä johdonmukaisesti säännöspäerusteisesti tiettyihin poikkeusoloperusteisiin.

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:

153 § Siirtyneen väestön palvelujen järjestäminen

Säännöksen 3 momentin perustelujen mukaan säännös selventäisi myös kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien järjestämisvastuun siirtymisen, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen taikka muutoin oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukaisen opetuksen järjestämisen, josta voimassa olevassa laissa on säädetty 109 §:n yhteydessä. Tämä perustelu jää hieman epäselväksi: Kuten edellä totesin, toisen asteen koulutuksessa järjestäminen perustuu nimenomaan järjestämislupaän ilman, että laissa olisi säädetty järjestämisvastuuta millekään taholle. Voimassa olevassa laissa on säädetty, että ”jos jonkin alueen väestöä siirretään 121 §:n nojalla muualle, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että esi- ja perusopetuksen järjestämisestä siirretyille oppilaille vastaa tilapäisesti oppilaan asuinkunnan sijasta se kunta, jonka alueelle oppilas on siirretty.”

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:

Vaikuttaa siltä, että poikkeusoloissa tehtäisiin potentiaalisesti merkittävän suuri määrä perusoikeuksien kannalta hyvin olennaisia päätöksiä. Luonnoksessa vaikuttaa kuitenkin puuttuvan vaikutusten arviointi tuomioistuinten toimintaan. Kyse on vielä päätöksistä, joissa ensivaiheessa ei sovelleta oikaisuvaatimusmenettelyä.

Olen myös edellä nostanut esille kysymyksen siitä, millä tavoin poikkeusoloissa varmistutaan suuren määrän, heti täytäntöönpantavissa olevien päätösten tiedoksianto tehokkaasti. Päätösten noudattamiseen kiinnittyy myös muun muassa velvoitteiden rikkomisen kriminalisointi sekä virkavastuusääntely.

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Nostan seuraavassa eräitä huomioita varhaiskasvatuksen ja opetuksen vaikutusarvioinneista:

Vaikutusarviointi (4.2.4.2) jää erityisen tuen tarpeessa olevien oppijoiden osalta ohueksi; ehdotuksen mukaan varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen ei esitetä mahdollisuutta siirtyä etäopetukseen, koska lasten nuoresta iästä johtuen siitä ei katsota olevan hyötyä heidän kehitykselleen – entäpä sitten eri ikäiset vammaiset ja muut tuen tarpeessa olevat oppijat? Esim. perusopetuslain väliaikaisessa 20 a §:ssä (687/2021) olivat mm. nämä ryhmät säädöksestä ilmenevästi pitkälti jätetty soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikutuksia on myös arvoitu vain etäopetuksen siirtymisen osalta (101 §: 1 mom. 1 kohta), ei niiltä osin kuin kyse poikkeuksista järjestämisvelvollisuuteen, keskeyttämisestä tai siirtämisestä (1 mom. 2 kohta ja 2 mom).

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

Työryhmämietintö on perustunut pitkään ja nähdäkseni lähtökohtaisesti huolelliseen valmisteluun. Myös esityksen säätämisyjärjestysperustelut perustuvat huolelliseen valmisteluun. Olen edellä lausunnossani, erityisesti 5 luvun kohdalla, sivunnut säätämisyjärjestysperusteluja.

Säätämisyjärjestysperusteluja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kohdalla tulisi nähdäkseni täydentää myös ehdotettujen uusien virkavastuusäännösten arvioinnilla. Myöskään julkista hallintotehtävää koskeva osuus ei vaikuta kattavan ehdotusta kokonaisuudessaan (esim. 44 §, 98 §).

Varhaiskasvatuksen säätämisyjärjestysperusteluista (12.4.12, s. 564) ei ilmene, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia (vaikka onkin viitattu PevL 17/2018). Perusteluista ei ilmene tässä yhteydessä relevantit YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä YK:n vammaisyleissopimuksen artiklat (esim. LOS 3, 6, 24, 28 & CRPD 7, 24). Pidän tärkeänä, että perusteluissa korostetaan, että sääntelyn soveltamistilanteissa olisi erityisesti huolehdittava PL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään (PeVM 14/2020 vp, s. 5) perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin

oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että [Covid-19] poikkeusoloissa opetuksen järjestäjille annettiin suuri harkintavalta perusopetuksen ja sen tuen järjestämisessä, mikä johti sekä alueellisiin että kuntien ja koulujen välisiin eroavaisuuksiin.

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Olen edellä lausunnossani tarkastellut työryhmän mietintöä vain lausunnossa todetuin osin. Olen lisäksi rajannut tarkasteluni perustuslain 109 §:n 1 momentissa säädettyyn tehtävääni kiinnittyen.

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Jari Råman