

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua Oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä: Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi.

THL katsoo, että valmiuslain kokonaisuudistus selkeyttää poikkeusolojen määrittelyä ja toimivaltuuksia, päivittää sääntelyn vastaamaan nykyisiä hybridi-, kyber- ja huoltovarmuusuhkia sekä tiukentaa perustuslain mukaisia välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia; samalla se vahvistaa varautumisvelvollisuutta julkisissa tehtävissä myös yksityisten tuottajien osalta ja tarkentaa eduskunnan roolia käyttöönotto- ja soveltamisasetusten valvonnassa, korjaten pandemian aikaisia epäselvyyksiä päätöksenteossa ja toimivallan jaossa.

THL:n yksityiskohtaiset kommentit mietinnön lukuihin alla jaoteltuna luvuittain.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Työryhmämietinnön mukaan uudistus tekisi valmiuslaista aiempaa konkreettisemmän ja velvoittavamman. Tämä merkitsee hyvinvointialueille vahvempaa strategista varautumista, tiiviimpää yhteistyötä keskeisten sidosryhmien kanssa, ketteryyttä henkilöstö- ja resurssisuunnitteluun sekä valmiutta nopeisiin toiminnallisiin muutoksiin ja kykyä skaalata ja sopeuttaa kriisin vaatimusten mukaisesti. Alueellisissa koulutusorganisaatioissa oleva potentiaali henkilöstön täsmäkouluttamiseen sekä myös koulutukseen käytettävien modernien tilojen hyödyntämiseen poikkeusoloissa on hyvä tunnistaa osana hyvinvointialueiden valmiussuunnitelmia.

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:

26 §. Viestinnän tehostaminen poikkeusoloissa ja tiedotusten julkaisuvelvollisuus.

Pykälä on uusi, ja sen tarkoituksena olisi korostaa viranomaisen vastuuta viestiä toiminnastaan tehostetusti poikkeusolojen aikana. Viranomaisen olisi poikkeusloissa huolehdittava viestinnän oikea-aikaisuudesta ja saatavuudesta.

THL katsoo, että uusi säännös on perusteltu. Covid 19 -pandemian aikaiset kokemukset osoittavat, että systemaattinen, selkeä, oikea-aikainen ja helposti saatavilla oleva viestintä on kriittisen tärkeää paitsi väestön tiedonsaannin kannalta, myös poikkeusolojen hallintatoimien, kuten erilaisten rajoittamistoimien, onnistumisen näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaisesti on erittäin tärkeää, että poikkeusolojen viestinnässä huomioidaan eri kohderyhmät ja heidän tarpeensa sekä toimintarajoitteet ja esteet, jotka liittyvät tiedon saamiseen.

Ehdotuksessa on mainittu, että erityisesti tämä koskee heikoimmassa asemassa olevia, kuten vammaisia henkilöitä ja ikääntyneitä, sekä kansallisia kielivähemmistöjä. Tähän liittyen esityksessä olisi mainittava suoraan myös Suomen muu vieraskielinen väestö. Poikkeusoloissa esimerkiksi venäjän- ja arabiankielisten tiedonsaanti on turvattava. Covid 19 -pandemian kokemusten perusteella vieraskielisen väestön tavoittamiseksi tarvitaan yhteistyötä vieraskielisten yhteisöjen kanssa sekä räätälöityä viestinnän sisältöjä ja kanavia.

27 § Valtionhallinnon viestinnän välitön johtaminen.

Pykälä koskee sitä, että valtionhallinnon viestinnän välitön johto voitaisiin valtioneuvoston päätöksellä määrätä VNK:lle siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen kannalta välttämätöntä. Tarkoituksena on turvata yhtenäinen, ymmärrettävä ja ajantasainen tiedon välittäminen väestölle. Pykälä vastaa pääosin voimassa olevaa lakia.

Säännös on poikkeusoloissa perusteltu. Covid 19 -pandemian kokemusten perusteella se mahdollistaa tiiviin yhteistyön eri viranomaisten välillä, viestintätoimien koordinoinnin sekä erimerkiksi mittavien kansalaiskampanjoiden toteutuksen.

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:

Ottaen huomioon, että poikkeusolot ja niiden käyttöönottoasetukset voivat tulla voimaan ajallisesti nopeasti, joten isojen valtion laitosten siirto toiselle paikkakunnalle kokonaisuudessaan on sangen haastavaa. On huomioitava, että varautumisvelvoitteen perusteella valtion laitos ei pysty täysin varautumaan siirtoihin. THL esittää, että 33 § lisätään valtion laitosten yhteiskunnalle kriittisten palvelujen siirtovelvoite sen sijaan, että kaikki toiminta täytyisi siirtää.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Sosiaalihuollon palvelujen jatkuvuuden kannalta on myönteistä, että työvoiman saatavuuden turvaamiseen liittyvissä säännöksissä huomioidaan nimenomaisesti nyt myös terveydenhuollon rinnalla sosiaalihuolto. Säännösten soveltamisessa korostuvat työntekijöiden turvallisuus ja jaksaminen, mikä tukee sosiaalihuollon palvelujen laatua myös poikkeusoloissa.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valmiuslain 55 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi työvelvollisuus-rekisteristä ja pykälän 3 momentissa säädetään työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjyydestä. Ehdotuksesta jää epäselväksi, kuka yhteisrekisterinpitäjistä vastaa pääasiassa rekisteröidyn oikeuksista, erityisesti rekisteröidyn informoinnista ja rekisteröityjen oikeuksia koskevien pyyntöjen vastaanotosta ja käsittelystä.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen perustarkoituksena on turvata luonnollisen henkilön henkilötietojen käsittelyyn liittyviä oikeuksia, joten tärkein osa yhteisrekisterinpitäjyyttä on määritellä selkeästi rekisteröityjen oikeuksiin liittyvä vastuunjako. Tietosuoja-asetuksen perusperiaatteiden mukaan rekisteröityjen oikeuksien toteutumista tulee edistää aktiivisesti. Ehdotuksessa todetaan, että rekisteröity voi käyttää oikeuksia suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan, mutta hajanainen vastuunjako ei edistä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista. Rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä ei pitäisi myöskään nähdä vastakkainasetteluna rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä, kuten ehdotuksen sanamuodosta voisi ymmärtää. Pykälässä tulisi selkeästi määritellä kuka yhteisrekisterinpitäjistä vastaa rekisteröidyn oikeuksista.

Siltä osin kuin ehdotuksessa säädetään mahdollisuudessa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia terveystietoja, tulisi käsiteltävistä terveystiedoista säätää tarkkarajaisemmin. Tällaisenaan ehdotettu sanamuoto mahdollistaa viranomaiselle laajan harkintavallan, vaikka käsittely onkin rajoitettu vain välttämättömään. Käytännössä välttämättömyyden määrittely voi olla haasteellista ja jää ehdotuksen mukaan ainakin osin myös tietoja pyytävän viran-omaisen omaan harkintaan.

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:

THL katsoo, että sosiaalihuollon näkökulmasta on myönteistä, että luvun säännöksissä tunnistetaan viranomaisen mahdollisuus turvata huollon, majoituksen ja välttämättömien palvelujen järjestäminen myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Säännökset tukevat sosiaalihuollon ja muiden viranomaisten yhteistyötä erityisesti tilanteissa, joissa väestön huolto ja peruspalvelut on järjestettävä nopeasti.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Pykälän tavoitteena on turvata väestön välttämättömän toimeentulo tilanteissa, joissa se on poikkeusoloissa vakavasti uhattuna. THL katsoo, että sosiaalihuollon näkökulmasta on myönteistä, että pykälän 86 mukainen etuuksien vähimmäismäärä turvaa perustuslain 19 §:ssä säädetyn oikeuden välttämättömään toimeentuloon koko sen ajan, kun 85 §:ssä tarkoitettuja poikkeusolojen

toimivaltuuksia sovelletaan. Säännös varmistaa, ettei sosiaaliturvan taso alitu poikkeusoloissakaan ihmisarvoisen elämän edellyttämän vähimmäisturvan osalta.

Säännös poikkeusolojen erityistuesta on sosiaalihuollon kannalta keskeinen ja perusteltu. Erityistuki täydentää muuta sosiaaliturvaa tilanteissa, joissa poikkeusolot estävät väestöä käyttämästä omia varojaan. On myönteistä, että hyvinvointialueille säädetään velvollisuus huolehtia väestön toimeentulosta tilanteissa, joissa Kansaneläkelaitoksen normaali toiminta ei ole mahdollista.

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:

Pykälä muodostaa sosiaalihuollon näkökulmasta keskeisen toimivaltuussäännöksen. Sosiaali- ja terveysministeriölle säädetään mahdollisuus ohjata palvelujen järjestämistä ja tuotantoa siten, että sosiaalihuollon palvelujen jatkuvuus voidaan turvata kaikissa poikkeusoloissa, myös suuronnettomuuksissa. Säännös tukee hyvinvointialueiden kykyä vastata äkillisesti muuttuviin palvelutarpeisiin ja edistää väestön yhdenvertaista kohtelua.

96 §:ssä on tavoitteena mahdollistaa resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen poikkeusoloissa. Sosiaalihuollon kannalta on tärkeää ja myönteistä, että pykälässä korostetaan poikkeamisten väliaikaisuutta sekä sitä, etteivät ne saa vaarantaa asiakkaiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja turvallisuuteen. Tämä tukee sosiaalihuollon perusperiaatteita myös kriisitilanteissa.

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:

THL ehdottaa, että 17.luvun perusteluissa täsmennettäisiin lyhyesti sitä, mitä tarkoitetaan ”erinäisillä toimenpiteillä”, joilla varmistetaan vedensaanti myös poikkeusoloissa.

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:

Henkisen kriisinkestävyyden näkökulma on mietinnössä läsnä epäsuorasti. Kokonaisturvallisuuden viitekehys korostaa yhteiskunnan kykyä säilyttää toimintansa poikkeusoloissa, mikä sisältää ajatuksen resilienssistä: yhteiskunta voi varautua, sopeutua ja palautua kriiseistä. Henkinen kriisinkestävyys ilmenee tässä kontekstissa rakenteiden ja toimintajärjestelmien kautta, vaikka sitä eri erikseen nimetä tai konkretisoida. Mietinnössä ei kuitenkaan määritellä henkistä kriisinkestävyyttä yksilö- tai yhteisötason käsitteenä, eikä siinä tarkastella psykologista selviytymistä, stressinhallintaa, jaksamista tai mielenterveyden tukemista poikkeusoloissa. Tämä on merkittävä puute, sillä yhteiskunnan valmius- ja toimintajärjestelmät eivät toimi tehokkaasti, jos yksilöiden ja

yhteisöjen psykologinen toimintakyky on heikko. Henkisen kriisinkestävyyden tukitoimet jäävät näin osittain näkymättömiksi.

Luku 4.2.4 käsittelee yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten perus- ja ihmisoikeuksia, hyvinvointia, terveyttä sekä sosiaali- ja terveystalouden toimivuutta poikkeusoloissa. Siinä todetaan, että valmiuslain muutokset turvaavat välttämättömien palveluiden saatavuuden ja väestön toimeentulon kriisitilanteissa, vaikka henkistä kriisinkestävyyttä ei erikseen nimellä käsitellä. Vaikutukset ihmisten arkeen ja hyvinvointiin tunnistetaan epäsuorasti, mutta painotus on enemmän toiminnallisissa ja palvelujärjestelmää koskevissa arvioissa kuin esimerkiksi psykologisen tai sosiaalisen resilienssin analyysissä.

THL katsoo, että mietinnön näkökulmaa henkiseen kriisinkestävyyteen tulisi vahvistaa konkreettisilla yksilö- ja yhteisötason toimenpiteillä. Näitä voisivat olla disinformaation vaikutusten arviointi ja hallinta väestön näkökulmasta, kriisiviestinnän kehittäminen, kriisi-, vertaistuki- ja mielenterveyspalvelujen turvaaminen poikkeusoloissa, kansalaisten jaksamista tukevat ohjelmat, koulutukset ja harjoitukset sekä yhteisöjen ja sosiaalisen tuen vahvistaminen. Valmiuslain näkökulmasta nämä toimet voisi nähdä osana sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuuden turvaamista, viranomaisten poikkeusolojen tehtäviä ja koordinaatiota, sekä laajempaa kokonaisturvallisuuden viitekehystä, jotta henkinen kriisinkestävyys kytkeytyy konkreettisesti yhteiskunnan toimintakykyyn.

Kiviranta Hannu
Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos