

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännökohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota siihen, että 1 §:n (Lain tarkoitus) perusteluissa s. 190–191 kuvataan vain poikkeusolot, vaikka mm. 2 §:ssä (Soveltamisala) ja 6 §:ssä (Varautumisvelvollisuus) varautumisvelvollisuus laajennetaan koskemaan kaikkia olosuhteita. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan olisi tarpeellista kirjata perusteluosioihin selventävästi, että lainsäädännöllä tarkoitetaan niin häiriötilanteita kuin poikkeusolojakin tai kaikkia turvallisuustilanteita. Nyt tekstissä on kirjattu, että lainsäädäntö koskee ensisijaisesti poikkeusoloja.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Lupa- ja valvontavirasto pitää hyvänä sitä, että varautumisvelvollisuuden soveltamisalaa laajennetaan niin olosuhteiden kuin sen piiriin kuuluvien organisaatioiden osalta.

Lakiesityksen 6 §:n mukaan varautumisvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi sellaisia toimijoita, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella. Näiden osalta esityksessä on todettu, että tarvittava varautuminen perustuu sektorilainsäädäntöön. Esityksen sivulla 168 on kuitenkin suora asiavirhe: toisin kuin esityksessä väitetään, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) ei ole varautumista koskevaa säännöstä. Sellaista säännöstä ei ole myöskään perusopetuslaissa (628/1998) tai lukiolaissa (714/2018), vaan varautumista koskevia säännöksiä on ainoastaan yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa. Näin ollen yksityiset peruskoulut ja toisen asteen oppilaitokset eivät olisi jatkossakaan varautumisvelvollisia.

Vipunen-tilastotietokannan mukaan yksityisissä ammatillisissa oppilaitoksissa opiskeli vuonna 2025 yhteensä 44 370 opiskelijaa. Yksityisessä perusopetuksessa oli vuonna 2024 (vuoden 2025 tietoja ei ole vielä saatavilla) yhteensä 15 357 oppilasta ja yksityisessä lukiokoulutuksessa vuonna 2025 yhteensä 11 781 opiskelijaa. Lakiesitys jättäisi yli 70 000 oppilasta ja opiskelijaa opetuksen ja koulutuksen järjestäjien oman aktiivisuuden ja vapaaehtoisen varautumisen varaan. Mikäli valmiuslakia ei muuteta siten, että yksityiset koulut ja oppilaitokset ovat pääsäännöstä poiketen

varautumisvelvollisia, Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan substanssilakeihin on välttämätöntä saada riittävät säännökset varautumisesta ja valmiussuunnittelusta.

Myöskään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ei ole varautumista koskevaa säännöstä. Lakiesityksen 6 §:n 2 momentin 9 kohdassa säädettäisiin varautumisvelvollisuuden ulottamisesta julkishallinnon toimijoiden lisäksi myös muihin lailla julkista hallintotehtäviä hoitamaan perustettuihin tai siihen lailla veloitettuihin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan kirjaus jättää tulkinnan varaa siihen, ulottuuko varautumisvelvollisuus varhaiskasvatuksen yksityisiin palveluntuottajiin vai ei. Varhaiskasvatuslain (540/2018) 43 §:n mukaan yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen palveluntuottaja vastaa siitä, että sopimuksen tai hallintopäätöksen perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset. Vipunen-tilastotietokannan mukaan yksityisten palveluntuottajien tuottamassa varhaiskasvatuksessa oli vuonna 2024 yhteensä 43 866 lasta.

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

6 § Yleinen varautumisvelvollisuus

Esitetyn 6 §:n 3 momentin mukaan varautumisvelvollisen on varmistettava 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden asianmukainen toteutuminen myös hankkiessaan lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita yksityisiltä yhteisöiltä.

Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota käytettyihin käsitteisiin ”tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita” ja ”yksityisiltä yhteisöiltä” ja kehottaa arvioimaan, kattavatko nämä mahdolliset ostopalvelutilanteet riittävässä määrin. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että palveluita voidaan hankkia esimerkiksi yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta, jotka eivät sen käsityksen mukaan ole yksityisiä yhteisöjä, ja jäisivät näin sopimusvarautumisvelvoitteen soveltamisen ulkopuolelle.

7 § Riskien arviointi ja hallinta

Velvoite riskien arvioinnista ja hallinnasta on tarpeellista sääntelyä ja perusteluissa asiaa on pääsääntöisesti avattu riittävästi. Lupa- ja valvontavirasto esittää kuitenkin 1. momentin kirjaamista muotoon ”Varautumisvelvollisen on tunnistettava toimintansa häiriöttömyyttä vaarantavat uhkat ja arvioitava...”. Termit ”pyrittävä” ja ”vakavasti” viittaavat joustavuuteen pykälän tarkoituksen vastaisesti. Pykälän perusteluissa s. 203–205 tehdään selväksi velvoittavuus ja avataan riittävällä tasolla sitä, mitä vaarantumisella tarkoitetaan.

Lupa- ja valvontavirasto esittää myös pykälän 2. momentin kirjaamista sellaisessa muodossa, joka viittaisi pykälän perustelujen tarkoittamalla tavalla proaktiivisuuteen. Nykyinen kirjaus viittaa velvoitteeseen häiriötilanteen aikaisesta toiminnasta, ei ennakoihin toimenpiteisiin. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan oleellista on se, että organisaation toimintaa vaarantavien riskien toteutumista ryhdytään estämään nimenomaan ennakoivilla toimenpiteillä.

8 § Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu

Esitetyn 8 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan valmiussuunnitelmaan on sisällytettävä vähintään kuvaus varautumisvelvolliselle tässä laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta aiheutuvista velvoitteista. Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuksien käyttöönotto antaa toimijoille velvoitteiden lisäksi myös oikeuksia.

Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että toimijalle annetuilla lisätoimivaltuuksilla voi olla vaikutuksia toisen toimijan toimintaedellytyksiin. Tämä edellyttää yhteistyötä valmiussuunnittelussa. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan yhteistyövelvoite tulee lisätä säännösten osalle.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

9 § Varautumisen ohjaus, valvonta ja yhteensovittaminen

Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö ohjaa ja valvoo varautumista hallinnonalallaan. Kukin ministeriö lisäksi yhteensovittaa varautumista toimialallaan tarvittavilta osin yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä toimialansa yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa. Ministeriöiden on huolehdittava, että varautumisessa otetaan huomioon myös Ahvenanmaan maakunta. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa varautumista valtioneuvostossa.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että esitetystä sääntelyssä kuvataan vain valtioneuvoston varautumisen yhteensovittamistehtävästä ministeriöiden kesken. Esitetyn sääntelyn perusteella jää epäselväksi, mikä on sektorikohtaisten valvontaviranomaisten rooli valmiuslain mukaisen varautumisen valvonnassa, kun valvontatehtävä osoitetaan säännöksessä ministeriölle. Varautumisen on katsottu olevan osa hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävää, jota Lupa- ja valvontavirasto valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, valvontalaki) nojalla.

Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 13 §:n mukaan viraston tehtävänä on varautumisen alueellisen yhteistyön järjestäminen varautumisen yhteistyöalueilla. Lisäksi viraston varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osaston erityisenä tehtävänä on saman lain 14 §:n mukaan valmiussuunnittelun tukeminen toimialallaan. Jälkimmäinen tehtävä kohdistuu pääosin kuntiin, minkä vuoksi kokonaisuuteen vaikuttaa myös valmisteilla oleva lakiesitys kuntalain 10 §:n muuttamiseksi siten, että jatkossa valtiovarainministeriö vastaisi kuntien toiminnan ja talouden varautumisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta siltä osin kuin se ei kuulu muun ministeriön toimialaan.

Jotta toimivaltuudet olisivat selkeät, tulee nyt käsillä olevassa esityksessä Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan täsmentää valvontaviranomaisten varautumisen valvontaa ja sen suhdetta valmiuslakiin esimerkiksi toteamalla, että niille viranomaisille, jotka valvovat varautumista eri toimialoilla, kuuluu myös valmiuslain mukaisen varautumisvelvoitteen valvonta. Mikäli näin ei ole tarkoitettu, tulee ministeriön ja valvontaviranomaisten tehtäviä varautumisen valvonnassa muutoin selventää.

Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota siihen, että viraston lakisääteisenä tehtävänä on järjestää valmiusharjoituksia. Näiden linkitys tulisi kytkeä 9 §:ään. Lausuttavana olevan työryhmän mietinnössä sivulla 500 todetaan valmiuslain toimeenpanon tapahtuvan vasta poikkeusoloissa, mutta ”poikkeuksen tästä muodostavat ainoastaan varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset, joita sovelletaan välittömästi lain voimaantulon perusteella jo normaalioloissa. Asiallisesti lain toimivuuden seuranta perustuukin erityisesti sen testaamiseen osana hallinnonalakohtaisia ja yhteisiä valmiusharjoituksia.” Tämä kirjaus koskettaa keskeisesti 9 §:ää ja sen perusteluteksteissä tulisi Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan korostaa muidenkin kuin vain valtioneuvoston valmiusharjoituksia.

10 § Tilannekuvan ylläpitäminen

Lupa- ja valvontavirasto pitää kannatettavana, että lakiin otettaisiin esitetty säännös kunkin ministeriön velvollisuudesta vastata toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä. Lupa- ja valvontavirasto toteaa kuitenkin, että tilannekuvan kokoaminen on tällä hetkellä melko hajanaista, ja tietoja kerätään päällekkäin. Sääntelyä tulisi tältä osin selkiyttää. Tilannekuva on tärkeä työkalu myös alueellisella ja paikallisella tasolla. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan on tärkeä tunnistaa myös muut keskeiset toimijat valtioneuvoston tilannekeskuksen rinnalla sekä niiden osalta kirjata selkeä kuvaus poikkihallinnollisen tilannekuvan järjestämiseen liittyvistä tehtävistä. Kohdan perusteluissa voisi Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan viitata alueellisten varautumisen yhteistyörakenteiden rooliin tilannetietoisuuden muodostumisessa.

Esitysluonnoksen 10 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä on säädetty toimintokohtaisista tilannekuvajärjestelmistä, joita ylläpitävät muun ohella poliisi, puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos. Pelastustoimen viranomaiset vastaavat pelastuslain nojalla pelastustoimen varautumisen ja valmiuden sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi edellyttämästä tilannekuvatoiminnasta. Sisäministeriöllä on pelastuslain 31 a §:n mukainen vastuu pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä yhteistoiminnassa hyvinvointialueen pelastuslaitoksen kanssa. Toimiala- tai tehtäväkohtaisen tilannekuvan ylläpitotehtäviä on säädetty lisäksi Ilmatieteen laitokselle, Säteilyturvakeskukselle, Lääkealan tutkimus- ja kehittämiskeskukselle, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle sekä Elintarviketurvallisuusvirastolle.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että perusteluissa viitatus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston eli Valviran toiminta on lakannut valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston aloitettua toimintansa 1.1.2026, joten tarkoituksena ei varmaankaan ole viitata Valviraan, vaan mahdollisesti Lupa- ja valvontavirastoon. Lupa- ja valvontavirastolle jää kuitenkin epäselväksi, minkä lainsäädännön mukaiseen tilannekuvan ylläpitotehtävään perusteluissa tältä osin viitataan. Tätä tulee jatkovalmistelussa täsmentää. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan kerääminen on sote-järjestämislaissa osoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksille, joiden pitää toimittaa tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Lupa- ja valvontavirastolle.

Lupa- ja valvontavirastolla on kyllä luonteva rooli tukea valmiuslain 2 luvun mukaista varautumisvelvollisuutta erityisesti silloin, kun varautuminen koskee toimijoita, joiden häiriönsietokyky on yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittinen. Valmiuslain 2 luvun soveltamisessa on perusteltua, että Lupa- ja valvontavirasto toimii ministeriöiden ohjaus- ja valvontavastuun tukena

- kokoamalla ja ylläpitämällä alueellista ja poikkihallinnollista varautumisen tilannekuvaa (viranomaisten ja kriittisten toimijoiden rajapinnoista),
- koordinoimalla varautumisen ja harjoittelun yhteensovittamista niissä kokonaisuuksissa, joissa palveluketjut ylittävät hallinnonalat, sekä
- toteuttamalla omalla toimialallaan valmiuslain varautumisvelvollisuuteen liittyvää (esimerkiksi tarkastusten, arviointien ja harjoitusten seuranta ja arviointia kautta).

Lupa- ja valvontavirasto toteaa kuitenkin, että sen toimivaltuuksissa on myös keskeinen puute. Lupa- ja valvontaviraston varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolla ei ole oikeutta kerätä ja käsitellä kuntien sivistystoimen tilannekuvaa. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan kunnille

tulisi säätää velvollisuus antaa tilannekuvaa ja osastolle oikeus kerätä ja käsitellä sitä. Toimivaltuus on ehdoton edellytys sille, että Lupa- ja valvontavirastolla on mahdollisuus selviytyä ohjaus- ja valvontatehtävistään häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimivaltuus on keskeinen myös varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolle säädetyn varautumis- ja valmiussuunnittelun tukemisen tehtävän osalta. Mikäli opetus- ja kulttuuriministeriö odottaa Lupa- ja valvontaviraston varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osaston keräävän tilannekuvaa, tulee toimivaltuus tilannekuvan keräämiseen säätää joko valmiuslaissa tai substanssilaeissa, kuten esimerkiksi yliopistolaissa on säädetty.

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:

12 § Poikkeusoloista päättäminen

Esitetyn valmiuslain 12 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päätöksellään todeta maassa vallitsevan poikkeusolot, jos se yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa katsoo jonkun tämän lain 11 §:ssä säädetyn poikkeusolon edellytysten täyttyvän. Saman pykälän 2 momentin mukaan poikkeusolojen toteamista koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi, minkä 11 §:n 1 momentin mukaisen poikkeusoloperusteen nojalla poikkeusolot vallitsevat sekä arvio lisätoimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyydestä.

Lupa- ja valvontavirasto pitää hyvänä sitä, että poikkeusoloista päättämistä koskevaa menettelyä tarkennetaan säännösten avulla. Lupa- ja valvontavirasto katsoo kuitenkin tarpeelliseksi, että päätöksentekomenettelyä, muutoksenhakua, asianosaisten piiriä sekä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta täsmennettäisiin esityksen jatkovalmistelussa. Mikäli katsotaan, ettei näistä ole tarpeen säätää erikseen, on niitä perusteltua käsitellä vähintään esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

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:

Esityksen perusteluissa sivulla 237 on tärkeä rajausta, joka koskee valtioneuvoston oikeutta ohjata alaisiaan viranomaisia: "Valtioneuvostolla ei sen sijaan olisi ilman siihen erikseen oikeuttavaa säännöstä [oikeutta] määräys- tai päätösvaltaa sisältävien ohjauskeinojen käyttämiseen eikä sitä voisi siten ulottaa ohjauksen kohteena olevien viranomaisten toimivaltasuhteisiin tai ratkaisuvallan käyttöön."

Laillisuusvalvontaviranomaisen näkökulmasta on tärkeää, ettei valtioneuvosto voi poikkeusoloissakaan määrätä lainsäädännön ”oikeasta” tulkinnasta. Mahdolliset lainsäädäntöön liittyvät haasteet, joita ei ole osattu ottaa valmiuslaissa huomioon, on poikkeusoloissakin ratkaistava lainsäädäntöteitse säätämällä väliaikaisista poikkeuksista. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan tämä raja on syytä nostaa lakiin osaksi 24 §:ää.

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:

36 § Kunnan hallinto

Ehdotuksen 36 §:ssä säädettäisiin kunnan hallinnosta poikkeusoloissa ja muun muassa toimimisesta tilanteissa, joissa kunnan päätöksentekuelimen toimivaltaista kokousta ei saada järjestettyä. Ympäristöterveydenhuollon hallinto toimii 61 eri tavoin määräytyvällä maantieteellisellä alueella, joista osa rajautuu yhden kunnan alueelle ja osa muodostuu yhteistoiminta-alueista. Yhteistoiminta-alueen toimielin vastaa viranomaisen toiminnasta ja lähtökohtaisesti käytännön päätöksistä, joista osan se on yleensä delegoinut alaisilleen viranhaltijoille. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen perustamisesta päättävät kunnanvaltuustot yhteisellä sopimuksella, ja alueen tehtäviin kuuluvat muun muassa terveydensuojelu, elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto. Päätös perustuu lakiin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009), ja kunnan on ilmoitettava alueeseensa kuuluvat kunnat Lupa- ja valvontavirastolle. Ehdotusta pyydetään tarvittaessa tarkentamaan usean kunnan yhteistoiminta-alueiden toimielinten päätösvalan osalta. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan voisi esimerkiksi tarkentaa, olisiko ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen vastuukunta aina lopulta toimivaltainen päättämään koko yhteistoimialueen viranomaistehtävistä, ellei varsinaista toimielintä saataisi päätösvaltaiseksi.

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

Lupa- ja valvontavirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että nyt voimassa olevan valmiuslain työvelvollisuutta ehdotetaan laajennettavan koskemaan terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuoltoa. Tämä vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakykyä poikkeusoloissa.

56 § Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttaminen työvelvollisuusrekisteristä

Esitetyn 56 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada 55 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja rekisteröidyltä, väestö- ja eläketurvarekistereistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevien henkilöiden tietoja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rekistereistä, jos tiedot ovat välttämättömiä niille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston eli Valviran toiminta on lakannut 31.12.2025, ja sen tilalla rekisteröintiviranomaisena toimii nykyisin Lupa- ja valvontavirasto.

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:

68 § Väestön siirtymisvelvollisuus

Ehdotetun 68 §:n 2–3 momentin mukaan sisäministeriön pelastusviranomainen vastaa siirtymisen valtakunnallisesta yleisjohdosta. Pelastusviranomaiset vastaavat siirtymisen alueellisesta johtamisesta sekä toimeenpanosta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Pelastusviranomaisilla on väestön siirtymisen toteuttamiseksi oikeus, jos tilanteen hallitseminen ja siirtymisen toteuttaminen ei muutoin ole mahdollista, määrätä siirtymisen ajallisesta kohdentumisesta sekä siirrettävän väestön sijoituspaikasta.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että säännöstasolla tai vähintään pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää pelastus- ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten rooleja suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden ja niiden potilaiden, asiakkaiden ja työntekijöiden siirtoihin. Tällä hetkellä esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, koskeeko pelastusviranomaisen toimivalta määrätä siirtymisen ajallisesta kohdentumisesta ja väestön sijoituspaikasta myös esimerkiksi sote-yksiköjä. Säännöksessä mainittua yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa ei 68 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ole myöskään tarkemmin avattu.

69 § Siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuus

Esitetyn 69 §:n mukaan edellä 68 §:n 1 momentissa säädetyn valtioneuvoston asetuksen mukaisesti siirtyneen taikka 63 tai 65 §:n mukaisen oleskelukiellon piiriin kuuluvan henkilön tulee ilmoittaa siirtymisestään ja huollossaan olevan henkilön siirtymisestä sille kunnalle, johon on asettunut oleskelemaan. Ilmoituksen niistä henkilöistä, joiden siirtymisessä on otettava huomioon viranomaisen arvioon perustuvat henkilön tarvitsemat, määrättyllä alueella järjestettävät erityispalvelut, tekee henkilön palvelujen järjestämisestä siirtymishetkeen saakka vastuussa oleva taho.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ilmoitusmenettely ei ehdotuksen mukaan koskisi niitä henkilöitä, joiden siirtymisessä on otettava huomioon viranomaisen arvioon perustuvat henkilön tarvitsemat määrättyllä alueella järjestettävät erityispalvelut. Tällaisia henkilöitä olisivat esimerkiksi hoitolaitoksiin pitkäaikaisesti sijoitetut henkilöt, jotka käytännössä siirtyisivät hoitolaitoksen mukana sellaiselle alueelle, joka perustuisi pelastusviranomaisten harkintaan ja päätöksentekoon. Ilmoitusmenettely ei myöskään koskisi niitä henkilöitä, jotka ovat asuneet kotona, mutta tarvitsevat käytännössä ympärivuorokautisia palveluja kotona asumisen tueksi. Esitysluonnoksen mukaan myös näiden henkilöiden siirtämisen yhteydessä olisi sijoituspaikkaa harkittaessa otettava huomioon se, että kunnan alueella on saatavissa riittävästi henkilön tarvitsemia kotona asumisen mahdollistavia erityispalveluja. Edellä mainittujen henkilöryhmien osalta ilmoitusmenettelylle ei esitysluonnoksen mukaan olisi tarvetta, koska henkilön uusi sijoituspaikka perustuisi erityiseen viranomaisharkintaan eikä henkilöillä olisi käytännössä mahdollisuutta hakeutua asumaan muualle kuin viranomaisen päättämään sijoituspaikkaan. Viranomaisilla tulisi olla käytettävissään riittävät tiedot näiden henkilöryhmien palvelutarpeesta valitessaan sopivaa sijoituspaikkaa. Hoivakotien, lastensuojelulaitosten ja muiden hoitolaitosten siirrot tulisi suunnitella yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa tai hyvinvointialueiden yhteistyömekanismin puitteissa.

Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle rajautuvaa henkilöpiiriä ja selkiyttää sitä. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan itse säännösteksti ja sen perustelut eivät vastaa kaikilta osin toisiaan, kun kotona asuvien henkilöiden osalta perusteluissa todetaan, että ilmoitusmenettely ei myöskään koskisi niitä henkilöitä, jotka tarvitsevat käytännössä ympärivuorokautisia palveluja kotona asumisen tueksi. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, ettei tarkoituksenmukaisena rajauksena sen näkemyksen mukaan voida pitää esimerkiksi sitä, tarvitseeko henkilö kotihoidon palvelua myös yöaikaan, mikäli hän tarvitsee sitä useita kertoja hereillä ollessaan.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lupa- ja valvontavirasto esittää, että perusteluteksteissä luvun 11 osalta todettaisiin, että otto-oikeuksiin liittyvät koordinointi- ja yhteistoimintavastuut nimettäisiin hyvinvointialueiden pelastustoimen järjestämisvastuulla olevien väestönsuojelun yhteistyöryhmien tehtäväksi. Tämä foorumi olisi luonteva ja valmis rakenne asian työstämiseksi.

Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan selkeä esimerkki foorumissa ratkaistavista asioista on kuntien opetustoimen tiloihin liittyvät käyttöpaineet. Kunnalle voi syntyä vaikea tilanne, jos hyvinvointialue ottaa aktiivisessa käytössä olevia opetustiloja majoituskäyttöön, koska se estää niiden käyttämisen lakisääteiseen toimintaan eli opetukseen. Huolimatta alueen evakuoinnista alueelle jää kriittisten alojen työntekijöiden lapsia, joille kunta on velvollinen järjestämään varhaiskasvatusta ja perusopetusta. Evakuoituja vastaanottavissa kunnissa syntyy tarve normaaleja opetustiloja suuremmille tiloille, joissa varhaiskasvatusta ja opetusta voidaan järjestää. Osassa kuntia tilanne voi olla lyhytaikainen eikä koske kaikkia opetustiloja, mutta osassa kuntia tilanne voi olla myös pitkäkestoinen.

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:

§ 90 Kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 90 § 1 momentti koskee elinkeinonharjoittajan oikeutta luovuttaa välttämättömiä kulutushyödykkeitä tietty määrä asiakasta tai myyntitapahtumaa kohden. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mitä kulutushyödykkeitä velvoite koskee ja myynnin määrällisistä rajoituksista.

Mikäli tämä ei riitä, elinkeinonharjoittaja saa ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 90 § 2 momentin mukaan luovuttaa kyseisiä kulutushyödykkeitä kuluttajalle vain valtioneuvoston asetuksella säädettävän määrällisen ostokiintiön mukaisesti. Ostokiintiö voidaan määrittää yhtäläisesti kaikkia kuluttajia koskevaksi tai kuluttajaryhmittäin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin säännöstelyn käytännön toteuttamistavoista.

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 90 § 3 momentin mukaan säännöstelyn ohjauksesta ja toimeenpanosta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja Lupa- ja valvontavirasto. Lupa- ja valvontavirasto laskee ostokiintiön mukaiset osto-oikeudet ilman eri päätöstä ja toimittaa ne siten kuin tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään. Jos osto-oikeuksia ei ole mahdollista toimittaa sähköisesti tai postitse, kunnat toimittavat osto-oikeudet.

Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan työryhmämietinnön perusteella jää epäselväksi, mikä on prosessi, jossa valmistellaan ja tehdään ratkaisut ostokiintiöiden määrittämiseksi. Jos valtioneuvoston asetuksella määritetään ostokiintiö, joka on kaikkia kuluttajia koskeva tai määritetään erikseen kuluttajaryhmittäin, epäselväksi jää, mitä osto-oikeuksilla tarkoitetaan, elleivät ne ole ostokiintiöiden mukaisia osto-oikeuksia. Jos ne ovat täsmälleen saman sisältöisiä sisällöltään, epäselväksi taas jää, mitä Lupa- ja valvontavirasto laskee ja millä perusteilla. Osto-oikeus viittaa subjektiiviseen oikeuteen, jonka pitäisi olla selkeä ja tarkkarajainen, jotta se voidaan toimeenpanna. Subjektiiviseen oikeuteen liittyy yleensä myös oikeus muutoksenhakukelpoiseen päätökseen, joka annetaan tiedoksi todisteellisesti muutoksenhakuun oikeutetulle. Perustelujen mukaan ei ole kuitenkaan tarkoitus tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, vaan laskutoimituksia, jotka toimitetaan tiedoksi.

Tiedoksianto toimitetaan pykäläluonnoksen mukaan hallintolain mukaan. Hallintolaki sisältää kuitenkin monia eri tiedoksiantotapoja. Tässä jää epäselväksi, mitä tiedoksiantotapaa on tarkoitettu. Seuraavassa virkkeessä kuitenkin todetaan, että kunnat toimittavat osto-oikeudet, ellei niitä ole mahdollista toimittaa sähköisesti tai postitse. Tästä voitaneen kääntäen päätellä, että ensisijaisesti olisi tarkoitus toimittaa tieto lasketusta osto-oikeudesta sähköisesti tai postitse saajalleen. Kun kysymys tulee olemaan kaikille yhtäläisistä tai vähintään kuluttajaryhmittäin yhtäläisistä oikeuksista, herää kysymys, miksi tiedoksiantoa ei toimiteta yleistiedoksiantona. Muu informointi asiasta on lisäksi tarpeen. Sähköistä tiedoksiantoa koskevan lainsäädännön vireillä olevat muutokset tullevat myös edistämään henkilökohtaista sähköistä tiedoksiantoa kaikissa viranomaisasioissa. Kun itse laskutoimituksen oikeudellinen luonne ja merkitys ovat epäselviä, ei myöskään mahdollinen tiedoksiantotapa ole selvä luonnoksen perusteella.

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaki 90 § 4 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirastolla on oikeus saada väestötietojärjestelmästä ostokiintiöiden laskemiseksi ja toimittamiseksi välttämättömät tiedot. Kunnat myöntävät hakemuksesta tietyille kuluttajaryhmälle osoitetut ostokiintiöt siltä osin, kun niitä ei ole mahdollista jakaa väestötietojärjestelmän tietojen perusteella.

Lakiluonnoksesta jää yhä epäselväksi, mitä tietoja Lupa- ja valvontavirasto saa käyttöönsä sekä mihin niitä käyttää, kun valtioneuvosto on jo määrittänyt ostokiintiöt, joita vastannevat osto-oikeudet. Mikäli tässä on tarkoitus kuvata valtioneuvoston asetusta edeltävää valmisteluprosessia, on säädösluonnoksen järjestys epälooginen. Jos taas on kysymys siitä, että Lupa- ja valvontavirasto valtioneuvoston asetuksen antamisen jälkeen laskee ja toimittaa ostokiintiöitä, niin epäselväksi jää, mitä liikkumavaraa ja laskemista Lupa- ja valvontavirastolla on valtioneuvoston antaman täsmällisen asetuksen perusteella.

Lakiluonnoksen 90 § 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto laskee ostokiintiön mukaiset osto-oikeudet, mutta 90 § 4 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto saa tietoja ostokiintiöiden laskemiseksi ja toimittamiseksi. Asiassa välittyy käsitys, että 90 § 4 momentissa olisi voitu tarkoittaa osto-oikeuksien laskemiseksi välttämättömiä tietoja väestörekisteristä. Ehdotetussa muodossa Lupa- ja valvontavirasto laskisi uudelleen valtioneuvoston jo asetuksella päättämät ostokiintiöt, mikä viittaa ostokiintiöiden jälkikäteiseen valvontaan. Tämän toiminnan tavoite jää epäselväksi. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston toimintaa. Tämän laatuinen toimivaltuus Lupa- ja valvontavirastolle ei asetu paikalleen selkeästi suomalaiseseen oikeusjärjestelmään, vaikka Lupa- ja valvontavirasto valtakunnallinen viranomais onkin.

Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiluonnoksesta löydy erillistä perustetta osto-oikeuksille, jotka poikkeaisivat ostokiintiöistä. Viranomaisten toiminnan on perustuttava lakiin, myös poikkeusoloissa, perustuslain 2 § 3 momentin mukaan. Ellei laista eikä sen perusteella perustuslain 23 § mukaisesti annetusta asetuksesta muuta ilmene, ei viranomais voi perustaa toimintaansa muihin perusteisiin.

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 90 § 5 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen veloitteiden noudattamista. Ehdotettu säännös tarkoittaa, että Lupa- ja valvontavirasto voi käsitellä kanteluja hallintolain 8 a luvun mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että Lupa- ja valvontavirasto voi kertoa oikeudellisen mielipiteensä asiassa. Kantelupäätöksen muodossa kerrottu mielipide ei sido eikä saa oikeus- eikä lainvoimaa. Käytännössä ehdotettu toimivaltuus ei siis ole tehokas oikeussuojakeino, eikä siltä ole odotettavissa suurta vaikuttavuutta.

Mikäli välttämättömien kulutushyödykkeiden sääntelyä koskevia lainkohtia ei noudateta vapaaehtoisesti, ei ole olemassa lakisääteisiä keinoja puuttua asiaan. Tämä saattaa aiheuttaa lainkuuliaisuuden heikkenemistä ja antaa hyvät mahdollisuudet mustan pörssin kaupalle, mikä ei liene ollut tavoitteena. Mahdollisen rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen voi olla hidasta, eikä ole odotettavissa, että sitä kautta välttämättä saataisiin merkittävää ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että aluehallintovirastot ovat aiemmin hoitaneet kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtäviä, mutta aluehallinnon uudistuksessa tehtävistä loputkin siirtyivät Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Ehdotuksessa kuvatuilla kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaamisen tehtävillä ei ole liitännäistä Lupa- ja valvontaviraston tehtäväkokonaisuuksiin. Kyseisten tehtävien sijoittuminen Lupa- ja valvontavirastoon vaatisi erityisjärjestelyjä ja uutta resursointia. Tämän perusteella Lupa- ja valvontavirasto esittää, että kyseiset tehtävät osoitetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle Lupa- ja valvontaviraston sijaan.

§ 91 Kulutushyödykkeiden hintasääntely

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 91 §:n 1 momentin mukaan, jos säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi 90 §:ssä tarkoitetun hyödykkeen hinta ei saa ylittää valtioneuvoston asetuksella säädettävää tukku- ja vähittäismarkkinoita koskevaa enimmäishintaa. Enimmäishinta on määritettävä siten, että se kattaa hyödykkeen keskimääräiset hankintakustannukset ja elinkeinonharjoittajan kohtuullisen tuoton.

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 91 §:n 2 momentin mukaan säännöstelyn tavoitteiden ja toimivuuden varmistamiseksi 90 §:ssä tarkoitetun hyödykkeen vähittäismarkkinoita koskevaa hintaa ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää prosentuaalista määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä lasketaan siitä hinnasta, jonka elinkeinonharjoittaja on kyseisestä hyödykkeestä poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt kuluttajilta.

Ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi 91 §:n 3 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että tämän valvontasäännöksen osalta voidaan todeta samat ongelmat kuin aikaisemminkin. Lupa- ja valvontaviraston toimivalta riittää ehdotuksen mukaan ainoastaan kantelukäsittelyyn, mikä on heikko oikeussuojakeinona. Sen sijaan voi olla odotettavissa, että tehokkaiden valvontatoimivaltuuksien puuttuessa hintasääntely vesittyy, eikä sitä noudateta. Tämä voi avata markkinat mahdolliselle inflaatiolle, kun seurauksia ei tule, vaikka hintoja korotettaisiin yli säädetyn. Mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu ei välttämättä omaa riittävää yleispreventiivistä vaikutusta.

Yhteenvedona Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että työryhmämietinnön mukaisessa lakiehdotuksessa voi olla ongelmia oikeusturvassa, hyödykerajoitusten porrastuksessa, osto-osuuksien laskutehtävissä ja valvonnassa. Valvontatoimivaltuus oikeuttaa ainoastaan kantelujen käsittelyyn. Tämä voi tehdä hintasääntelyn tehottomaksi, jos hintojen ylittämiseen ei ole puuttumiskeinoja.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että aluehallintovirastot ovat aiemmin hoitaneet kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtäviä, mutta aluehallinnon uudistuksessa tehtävistä loputkin siirtyivät Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Ehdotuksessa kuvatulla kulutushyödykkeiden hintasääntelyllä ei ole liitántää Lupa- ja valvontaviraston tehtäväkokonaisuuksiin. Kyseisten tehtävien sijoittuminen Lupa- ja valvontavirastoon vaatisi erityisjärjestelyjä ja uutta resursointia. Tämän perusteella Lupa- ja valvontavirasto esittää, että kyseiset tehtävät osoitetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle Lupa- ja valvontaviraston sijaan.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

95 § Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan kohdistuvat toimenpiteet

Esitetyn 95 §:n mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi tai sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan:

1) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella;

- 2) sijoittamaan hoidon tai huolenpidon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä tai muulla tavoin antamaan hoitoa tai huolenpitoa sellaisille henkilöille, joille järjestäjä tai tuottaja ei ole lainsäädännön tai sopimuksen nojalla velvollinen sitä antamaan;
- 3) luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä hyvinvointialueen tai valtion viranomaisen käyttöön.
- 4) jos 1–3 kohdissa luetellut toimenpiteet eivät ole riittäviä tai tarkoituksenmukaisia, muutoin vastaavalla tavalla laajentamaan tai muuttamaan toimintansa sisältöä tai toimintaansa.

Lupa- ja valvontavirasto pitää perusteltuna ehdotusta muuttaa pykälän sanamuotoa, niin että jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muutoksia koskevat päätökset voitaisiin selkeästi kohdistaa sote-palvelujen järjestäjään ja tuottajaan nykyisessä muotoilussa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön sijaan. Lupa- ja valvontavirasto pitää myös kannatettavana, että luetteloa ja sen järjestystä muutettaisiin ehdotetulla tavalla nykyiseen valmiuslain 86 §:ään verrattuna. Esitysluonnoksessa nykyinen 1 kohta on siirretty osittain muutettuna 4 kohdaksi. Lupa- ja valvontaviraston käsityksen mukaan esitetystä muotoilusta ilmenee hyvin säännöksen tarkoitus kattaa mahdollisia erilaisia muutostarpeita, joita ei välttämättä etukäteen pystytäkään ennakoimaan.

Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälässä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjillä ja tuottajilla tarkoitettaisiin kaikkia tällaisia palveluita järjestäviä ja tuottavia julkisia ja yksityisiä tahoja, eli hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia, HUS-yhtymää, valtion viranomaisia (valtion mielisairaalat, valtion koulukodit, Puolustusvoimat, Vankiterveydenhuollon yksikkö, Kansaneläkelaitos korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon ja kuntoutuspalvelujen osalta) sekä yksityisiä palveluntuottajia niin niiden toimiessa palveluntuottajina julkisille järjestäjille kuin niiden antaessa palveluja puhtaasti yksityisenä sosiaali- tai terveydenhuoltona, samoin kuin sosiaali- ja terveystalaita antavia vastaanottokeskuksia. Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota siihen, että yllä esitetty luettelo vastaa pitkälti valvontalain palvelunjärjestäjän ja -tuottajan määritelmiä, mutta ei kaikilta osin. Mikäli tarkoituksena on, että valmiuslain ja valvontalain palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan käsitteet ovat yhtenevät, olisi Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan valmiuslaissa perusteltua viitata valvontalakiin. Lupa- ja valvontavirasto katsoo myös, että yllä oleva luettelo olisi tarkoituksenmukaista kirjoittaa ennemmin esimerkinomaiseen kuin tyhjentävään muotoon.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa lisäksi, että yllä mainittu listaus ja valvontalain palvelunjärjestäjän määritelmä eivät tällä hetkellä täysin vastaa sitä, mitkä tahot tosiasiallisesti järjestävät sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Esimerkiksi eduskunnassa tällä hetkellä käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2025 vp) ehdotetaan valtion koulukotien poistamista palvelunjärjestäjän määritelmästä ja Valtion lastensuojelulaitoksen sisällyttämistä ainoastaan palveluntuottajan määritelmään, kun kyse tosiasiallisesti on nimenomaan palveluntuottajasta. Lisäksi valvontalain palvelunjärjestäjän määritelmästä puuttuvat kunnat, joiden vastuulla on järjestää hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, joka on sote-järjestämislain mukaisesti määritelty osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Lupa- ja valvontavirasto tuo lisäksi esiin, että vastaanottokeskusten sote-palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kuulumista valvontalain soveltamisalaan ei ole pidetty täysin yksiselitteisenä. Kyseisen asian arviointiin on tarpeen kiinnittää huomiota myös valmiuslain jatkovalmistelun yhteydessä, jotta valmiuslain 95 §:n soveltamisala vastaa sitä, mikä katsotaan tarpeelliseksi.

Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota esitysluonnoksen 95 §:ssä käytettyyn toimintayksikön käsitteeseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön käsitettä käytetään edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännössä. Voimassa olevan valmiuslain jälkeen säädetyssä

valvontalaissa toimintayksikön käsitteen sijaan käytetään kuitenkin palveluysikkö-termiä. Valmiuslain jatkovalmistelussa olisi vielä hyvä arvioida, kumman käsitteen käyttäminen on perustellumpaa.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön tehdessä päätökset tulee ottaa huomioon tiedonkulku ministeriön, valvovan viranomaisen ja hyvinvointialueiden välillä. Lupa- ja valvontaviraston tulee omien tehtäviensä hoitamiseksi saada tiedot mahdollisista määräyksistä ja niiden sisällöstä.

Lupa- ja valvontavirasto on valvontaviranomaisen lisäksi myös rekisteriviranomainen yksityisten ja julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien ja palveluysikköiden osalta. Julkisten palveluntuottajien osalta rekisteröitymisvelvollisuus tulee voimaan vuoden 2028 alusta lähtien. Monet 95 §:ssä esitetyistä toimista ovat sellaisia sote-palveluysiköitä koskevia olennaisia muutoksia, jotka edellyttävät palveluntuottajaa hakemaan rekisteröinnin muutosta, eikä muutosta ole mahdollista toteuttaa ja toimintaa aloittaa ennen Lupa- ja valvontaviraston päätöstä. Merkittävä osa siirtyvästä toiminnasta on lisäksi rekisteröintiviranomaisen ennakkotarkastusta edellyttäviä vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavia yksiköitä ja sairaaloita. Nykyinen esitys ei anna palvelunjärjestäjille eikä palveluntuottajille mahdollisuutta poiketa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain asettamista velvoitteista. Tätä mahdollisuutta ei ole myöskään Lupa- ja valvontavirastolla. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain velvoitteista ei voida poiketa, tulisi tämä todennäköisesti aiheuttamaan tarpeetonta kuormitusta niin hyvinvointialueille, yksityisille palveluntuottajille kuin Lupa- ja valvontavirastollekin.

Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että 95 §:n mukaisessa tilanteessa tulisi olla mahdollisuus poiketa tarvittavilta osin yksiköiden rekisteröintiä koskevasta sääntelystä kuitenkin vaarantamatta asiakas- ja potilasturvallisuutta. Siirrettävän toiminnan uusien tilojen tulee olla toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset sekä mahdollistaa asiakas- ja potilasturvallisuudesta huolehtiminen väliaikaisissa tiloissa toimimisen aikana.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että erityisesti 95 §:n 1 momentin 1 kohtaan liittyy epäselvyyttä sen osalta, mikä on esimerkiksi sote-henkilöstön ja yksikön toimintaa tukevien palveluiden asema toimintaa siirrettäessä. Onko henkilöstöllä velvollisuus siirtyä osana toimintaa, ja voidaanko toiminnan jatkuvuus siten turvata? Entä voidaanko STM:n päätöksellä velvoittaa myös sote-palvelunjärjestäjälle -tai tuottajalle siivouspalveluita tai ruokahuoltoa tuottava palveluntarjoaja siirtymään? Asian on katsottu olevan epäselvä myös voimassa olevan lainsäädännön perusteella, ja sitä tulee jatkovalmistelussa täsmentää.

96 § Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat poikkeukset

Esitetyn 96 §:n 1 momentin mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyvyn turvaamiseksi 11 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjä voi:

1) keskeyttää tilapäisesti terveydenhuoltolain (1326/2010) tietyn tai tiettyjen 2 tai 3 luvussa tarkoitettua kiireettömän terveydenhuollon palvelun tai sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä taikka sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d tai 27 e §:ssä tarkoitettua kiireettömän sosiaalihuollon palvelun antamisen taikka asettaa tietyn palvelun tai tiettyjen palveluiden antamisen etusijalle toisiin palveluihin nähden;

2) luopua laissa säädettyjen terveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn tai sosiaalihuollon lainsäädännössä säädettyjen enimmäisaikojen noudattamisesta;

Saman pykälän 2 momentin mukaan 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.

Ehdotettu 1 momentin 1 kohdan mukainen sääntely antaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjille ja tuottajille mahdollisuuden keskeyttää tilapäisesti kiireettömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Esitys on tässä kohtaa suhteellisen väljä eikä kiireettömyyttä ole tarkemmin määritelty. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarve yleensä lisääntyy niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin, joten säännös tulee todennäköisesti sovellettavaksi toisistaan poikkeavissa tilanteissa. Kiireettömät palvelut ollessaan pitkään keskeytettynä aiheuttavat kuormitusta kiireellisiin palveluihin, joten kiireettömäksi arvioitu toiminta ei voi kuitenkaan olla keskeytettynä määrittelemättömän ajan. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että esitykseen tulisi lisätä velvollisuus säännöllisin väliajoin arvioida keskeytyksen vaikutusta kiireellisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja asiakas- ja potilasturvallisuuteen sekä asiakkaiden ja potilaiden oikeuksiin. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että hyvinvointialueiden tulisi saattaa Lupa- ja valvontaviraston tietoon päätöksensä kiireettömien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden keskeyttämisestä sekä keskeyttämisen kestosta viivytyksettä päätöksen tekemisen jälkeen.

Kuten tälläkin hetkellä ehdotetun 1 momentin 2 kohta mahdollistaa määrärajoista poikkeamisen vain poikkeusolojen voimassa olon ajan, mutta tosiasiaassa vaikutukset heijastuvat toimintaan pitkään poikkeusolojen jälkeenkin, eikä määrärajojen noudattamista saada lain vaatimalle tasolle välittömästi poikkeusolojen päätyttyä. Tämä havaittiin korona-aikana. Hyvinvointialueilla on normaalioloissakin ongelmia määrärajojen noudattamisessa, eikä ole realistista odottaa, että määrärajoja pystyttäisiin noudattamaan heti poikkeusolojen päätyttyä, kun palveluvelkaa on kertynyt priorisointien vuoksi. Nykyisessä muodossaan toimivaltuuden vaikutus voi jäädä tarkoitettua kapeammaksi, eikä se kaikilta osin tue sosiaali- ja terveydenhuollon täyden toimintakyvyn palautumista poikkeusolojen jälkeen.

97 § Terveysuojelua koskevat poikkeukset

Ehdotetussa 97 §:ssä säädettäisiin terveysuojelua koskevista poikkeuksista siten, että kunta voisi tietyissä olosuhteissa luopua muista kuin talousveteen liittyvistä terveysuojelulain mukaisista tehtävistä sisältäen esimerkiksi säännöllisen valvonnan ja terveyshaittaepäilyjen selvittämisen. Pykälän esitöissä todetaan, että merkittävässä ja pitkäkestoisissa häiriötilanteissa kunnan terveysuojeluviranomaisen tarve kohdistaa resurssejaan poikkeuksellisella tavalla voi olla suuri, mikä voi vaatia luopumista pitkäaikaisesti osasta kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että kyseinen kunnan viranomainen hoitaa perinteisesti muitakin ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä, kuten tupakkalakiin ja elintarvikelakiin liittyviä valvontatehtäviä. Myös lääkelaista seuraa valvontavelvoitteita. Resurssien kohdistaminen toteutuisi ehdotettua tehokkaammin, jos kunta voisi luopua soveltuvin osin myös mainittujen lakien mukaisista tehtävistään.

98 § Poikkeaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä

Lupa- ja valvontavirasto pitää lähtökohtaisesti perusteltua ja tarkoituksenmukaisena säätää mahdollisuudesta poiketa sote-ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi poikkeusoloissa. Lupa- ja valvontavirasto kuitenkin toteaa, että ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, miten sote-ammattihenkilöiden kelpoisuusedellytyksistä poikkeaminen vaikuttaa velvoitteeseen noudattaa

ammattihenkilölainsäädännössä ammattihenkilöille asetettuja velvoitteita ja sitä kautta asiakkaiden ja potilaiden oikeuksiin. Sovelletaanko ammattihenkilölakia vain niihin henkilöihin, jotka normaalistikin kuuluvat sen soveltamispiiriin, vai laajeneeko sen soveltamisala niihin, joilla tämän säännöksen mukaan on mahdollista kyseisiä tehtäviä suorittaa? Mikäli ammattihenkilölainsäädännön soveltamisala ei laajene, onko tarkoituksena, että palveluntuottajilla on laajempi vastuu työntekijöidensä riittävän osaamisen ja potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien toteutumisen varmistamisesta? Tällä on merkitystä muun muassa Lupa- ja valvontaviraston ammattihenkilöiden ja palveluntuottajien valvonnan kannalta.

Esitetyn 98 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella ei kuitenkaan voida säätää poikkeuksia lääkärille tai hammaslääkärille säädettyyn oikeuteen suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n tarkoitettuja tehtäviä tai edellytyksiin suorittaa tehtäviä, jotka lain mukaan edellyttävät virkasuhdetta. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että säännöksen ensimmäisen lauseen muotoilu ei vastaa säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattua tarkoitusta lääkärin ja hammaslääkärin tehtävien osalta. Kyse ei Lupa- ja valvontaviraston käsityksen mukaan ole säännöksen sanamuodon mukaisesta lääkärin ja hammaslääkärin oikeuksista poikkeamisesta, vaan siitä, ettei ole mahdollista laajentaa sitä henkilöpiiriä, jotka voisivat suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa lääkärille ja hammaslääkärille osoitettuja tehtäviä. Myös 98 §:n 3 momentin jälkimmäinen virke vaikuttaa ristiriitaiselta ottaen huomioon, että 98 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin tuotu esiin, että esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa sosiaalityöntekijälle säädetystä tehtävistä voitaisiin poikkeusolojen aikana poiketa. Lupa- ja valvontaviraston käsityksen mukaan sosiaalityöntekijän tehtävissä on pääsääntöisesti kyse nimenomaan virkasuhdetta edellyttävistä tehtävistä, mistä syystä asiaa on tärkeää jatkovalmistelussa selkiyttää.

101 § Opetustoimen ja kasvatuksen järjestämistä koskevat muutokset

Esityksen 101 §:ssä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan poikkeuksilla ”varhaiskasvatuslaissa [...] tarkoitettulle toiminnan järjestäjälle säädetyn tai määrätyn opetus-, tutkimus- tai aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisvelvollisuuteen sekä velvollisuuteen järjestää ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksia”. Käsitteellisesti varhaiskasvatus ei ole opetusta vaan nimenomaan varhaiskasvatusta, minkä vuoksi jää epäselväksi, voidaanko säätää muista poikkeuksista varhaiskasvatuksen järjestämisvastuuseen kuin ateriaetuuksien järjestämisvelvollisuuteen. Voimassa olevan valmiuslain 88 §:ssä on rajausta, jonka mukaan kunta voi luopua varhaiskasvatuslain mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Käytännössä varhaiskasvatusta ei liene koskaan mahdollista keskeyttää kokonaan, koska huoltajan työpanos saatetaan tarvita yhteiskunnan kannalta kriittisissä tehtävissä. Ilman kyseistä nimenomaista rajoitusta laissa, järjestämisvastuusta poikkeamisen laajuus on vain soveltamisasetuksen yksityiskohtien varassa. Jotta kunta ei tekisi poikkeusoloja varten valmiussuunnittelua väärästä lähtökohdasta, Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan laissa tai ainakin perusteluissa olisi tärkeää tuoda selkeämmin esille, missä määrin varhaiskasvatuksen järjestämisvastuuta voidaan rajoittaa.

Varhaiskasvatuksen tai opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin ei esitetä vastaavia poikkeuksia kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksiin. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan tämä on ongelmallista. Varsinkin varhaiskasvatuksessa on normaalioloissa tarkat vaatimukset henkilöstömitoituksista ja henkilöstön kelpoisuudesta, jotka poikkeusoloissa kuitenkin lienevät toissijaisia suhteessa siihen, että palvelua saadaan ylipäänsä järjestettyä. Poikkeusoloissa varhaiskasvatus saattaa hyvinkin keskittyä enemmän

lasten turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen kuin pedagogiseen sisältöön, mikä on voitava ottaa valmiussuunnittelussa huomioon. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan lakiesityksen 101 §:ään tulisi lisätä myös poikkeaminen säännöksessä mainittujen lakien mukaiselle toiminnalle säädetystä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

§ 102 Majoituspalvelujen hintasääntely

Ehdotetun uuden valmiuslain 102 §:n mukaan tämän lain 68 §:n nojalla siirretyn tai muutoin poikkeusolojen takia ilman asuntoa jääneen väestön asumisen helpottamiseksi majoitus- ja ravitsemistoiminnassa annetussa laissa (308/2006) tarkoitettu majoitustoiminnan harjoittaja ei saa 11 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa korottaa majoituspalvelun hintaa valtioneuvoston asetuksella säädettyä määrää enempää. Korotuksen sallittu enimmäismäärä lasketaan siitä hinnasta, minkä majoitustoiminnan harjoittaja on kyseisestä palvelusta poikkeusolojen alkamista välittömästi edeltävän kahden kuukauden aikana keskimäärin perinyt.

Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista. Tämä tarkoittaa kantelujen käsittelyä. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan tältä osin oikeussuojakeinon heikkoudet ovat nähtävissä, mikä voi johtaa siihen, ettei majoituspalvelujen hintasääntelyä noudateta, vaan hinnat voivat nousta hallitsemattomasti. Mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu ei välttämättä omaa riittävää yleispreventiivistä vaikutusta.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että aluehallintovirastot ovat aiemmin hoitaneet kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtäviä, mutta aluehallinnon uudistuksessa tehtävistä loputkin siirtyivät Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Ehdotuksessa kuvatulla majoituspalvelujen hintasääntelyllä ei ole liitännäistä Lupa- ja valvontaviraston tehtäväkokonaisuuksiin. Kyseisten tehtävien sijoittuminen Lupa- ja valvontavirastoon vaatisi erityisjärjestelyjä ja uutta resursointia. Tämän perusteella Lupa- ja valvontavirasto esittää, että kyseiset tehtävät osoitetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle Lupa- ja valvontaviraston sijaan.

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:

131 § Vesihuollon turvaaminen

Vesihuollon turvaamista koskevan 131 §:n osalta on tarpeellista kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisesta 1 momentin 3 kohdan mukaisesta maa- ja metsätalousministeriön velvoittavasta päätöksestä vesikäymälän huuhteluun soveltuvan veden toimittamiseen voi seurata tilanne, jossa veloitteen lakatessa verkosto ei ole sujuvasti palautettavissa talousveden toimittamiseen. On mahdollista, etteivät verkostot ole lyhyellä tai pidemmälläkään aikavälillä siinä kunnossa, että niissä olisi mahdollista toimittaa laatuvaatimukset täyttävää talousvettä. Tällöin on tärkeää säätää siitä, miltä osin kunnan terveydensuojeluviranomainen voi luopua talousveden valvonnasta kyseisenä siirtymäaikana.

132 § Jätehuollon turvaaminen

Lupa- ja valvontavirasto pitää uudistuksessa erityisen hyvänä 132 §:n jätehuollon turvaamisen mahdollistamaa poikkeamaa Ympäristönsuojelulaista (527/2014) sekä Jätelaista (646/2011) pykälässä mainituissa asioissa. Viraston näkemyksen mukaan vastaavia poikkeaman mahdollistavia pykäläiä olisi ollut tarpeen toteuttaa muidenkin asioiden osalta. Esimerkiksi Ympäristönsuojelulain ja Vesilain osalta olisi voitu mahdollistaa ympäristö- tai vesiluvista poikkeamien myöntäminen. Kun kyseisiä poikkeamia ei ole, voi esimerkiksi tiettyjen tuotteiden tai tarvikkeiden määrä jäädä poikkeustilanteissa lainsäädännön rajoitteiden takia toteutumatta, vaikka vallitsevasta tilanteesta johtuen tarvetta tuotteille/tuotannolle olisikin.

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:

Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan välttämättömän rakentamisen turvaamisen osalta sääntely pysyy lähtökohdiltaan ja pääpiirteiltään vastaavana kuin voimassa olevassa valmiuslaissa (1552/2011). Virasto pitää säännöksen yleistä selkeyttämistä ja täsmentämistä hyvänä. Lupa- ja valvontavirasto jättää lainsäätäjän harkittavaksi, onko 141 §:n 2 momenttia tarpeen täydentää

säännöksellä siitä, että myös Lupa- ja valvontavirasto tai ympäristöministeriö voisi peruuttaa myöntämänsä aloitus- ja jatkamisluvan, jos välttämätöntä rakentamista ei voitaisi muutoin turvata. Mietinnön ehdotuksessa ko. mahdollisuus on vain kunnan rakennustarkastajalla myöntämistään aloitus- ja jatkamisluvista.

§ 143 Rakennustuotteiden hintasääntely

Ehdotetun § 143 mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että aluehallintovirastot ovat aiemmin hoitaneet kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtäviä, mutta aluehallinnon uudistuksessa tehtävistä loputkin siirtyivät Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Ehdotuksessa kuvatulla rakennustuotteiden hintasääntelyllä ei ole liitännäistä Lupa- ja valvontaviraston tehtäväkokonaisuuksiin. Kyseisten tehtävien sijoittuminen Lupa- ja valvontavirastoon vaatisi erityisjärjestelyjä ja uutta resursointia. Tämän perusteella Lupa- ja valvontavirasto esittää, että kyseiset tehtävät osoitetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle Lupa- ja valvontaviraston sijaan.

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:

153 § Siirtyneen väestön palveluiden järjestäminen

Ehdotetun 153 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue, jonka alueelle on siirtynyt väestöä 68 §:n mukaisen siirtymisvelvoitteen taikka 63 tai 65 §:ssä tarkoitetun oleskelukiellon takia, on velvollinen järjestämään siirtyneelle väestölle sen tarvitseman hätämajoituksen ja ruokahuollon sekä muut kiireellisen ja välttämättömän huolenpidon edellyttämät palvelut. Hyvinvointialueen alueella sijaitsevilla kunnilla on velvollisuus osoittaa hyvinvointialueen käyttöön tehtävän hoitamiseksi tarpeellisia kiinteistöjä, henkilöstöresursseja, ruokahuollon palveluja ja välttämätöntä infrastruktuuria.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että siirretyn väestön hätämajoituksen järjestämistehtävä on hyvinvointialueelle uusi, ja se tulee toteutuessaan vaatimaan merkittäviä resursseja. Lupa- ja valvontavirasto esittää huolensa siitä, että tehtävän hoitaminen voi vaarantaa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän hoitamisen muutoinkin kuormittuneessa tilanteessa. Lupa- ja valvontavirasto toteaa lisäksi, että hyvinvointialueen tehtävänä on ensisijaisesti

huolehtia kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevista henkilöistä ja varmistaa heidän palveluiden saantinsa.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa lisäksi, että säännöksen perusteella jää osittain epäselväksi, miten vastuut hyvinvointialueen ja kunnan välillä viime kädessä jakautuvat, kun hätämajoituksen, ruokahuollon sekä muiden kiireellisen ja välttämättömän huolenpidon edellyttämien palveluiden järjestämisvelvollisuus asetetaan hyvinvointialueelle, mutta kunnille annetaan velvollisuus osoittaa tähän tarkoitukseen esimerkiksi tiloja ja henkilöstöä. Jos järjestämisvelvollisuus on hyvinvointialueella, vastaako se kuitenkin kaikista kustannuksista, vai tuleeko kunnan tarjota resurssit sille maksutta ja mikä taho määrittää sen, mikä on kunkin kunnan osalta riittävä tuki?

Lupa- ja valvontavirasto toteaa lisäksi, että säännöksen perusteella jää epäselväksi, tuleeko hätämajoituksen järjestämisestä tehdä erillinen päätös jokaisen majoitettavan henkilön osalta. Suomessa sosiaalihuollon palveluiden myöntäminen perustuu yksilökohtaiseen päätökseen.

Esitetyn 153 §:n 4 momentin mukaan, jos henkilö on siirtynyt kunnan alueelle laitos- tai asumispalveluyksikön siirtymisen takia taikka jos se on muusta syystä tarpeellista, voidaan sosiaali- tai terveystalouden järjestämisestä päättää 95 §:n nojalla tehdyn päätöksen perusteella. Esitysluonnoksen kyseistä säännöstä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 4 momentin mukaan, jos henkilö olisi siirtynyt kunnan alueelle siirretyn laitos- tai asumispalveluyksikön johdosta, voitaisiin sosiaali- tai terveystalouden järjestämisestä päättää myös 95 §:n nojalla tehdyn päätöksen perusteella. Säännösehdotuksen tausta on se, että ehdotetun 95 §:n nojalla sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän tai tuottajan siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella. Tilanteissa, joissa väestö siirtyy, voi olla tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi henkilökuntineen ja asiakkaineen toisen hyvinvointialueen alueelta toisen hyvinvointialueen alueelle siirretyn laitoshoidon tai asumispalveluyksikön osalta järjestämisvastuu säilyy alkuperäisellä järjestäjällä, koska järjestämisvastuun siirtyessä tulee muuten ratkaista esimerkiksi kysymykset virka- ja työsuhteiden voimassaolosta ja siirtymisestä.

Lupa- ja valvontavirasto pitää esitettyä säännöstä järjestämisvastuun määräytymisen kannalta liian epäselvänä. Siitä ei selviä, mikä taho päättää siitä, minkä mukaisesti järjestämisvelvollisuus määräytyy ja koskeeko se silloin kaikkea sosiaali- ja terveydenhuoltoa vai ainoastaan sitä palvelua, josta 95 §:n mukainen päätös on tehty. Lupa- ja valvontavirasto huomauttaa, ettei 95 §:ssä myöskään säädetä työntekijöiden siirtymisestä yksiköiden mukana, vaikka edellä referoiduista perusteluista voisi näin päätellä. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto huomauttaa, että asiakkaille ja potilaille annettavasta palvelusta ei päättä sosiaali- ja terveysministeriö, vaan palvelusta järjestämisvastuussa oleva hyvinvointialue.

Oppivelvollisuus

Voimassa olevan valmiuslain 109 §:n 1 momentin viimeinen virke on poistettu esityksen 101 §:stä, koska vastaanottavan kunnan ja hyvinvointialueen on 153 §:n mukaan järjestettävä niiden järjestämisvastuulle laissa säädetyt palvelut siirtyneille ja asianmukaisesti ilmoittautuneille henkilöille samoin perustein kuin kunnan ja hyvinvointialueen asukkaille. Valmiuslain säätämisen jälkeen on oppivelvollisuus laajennettu 18 ikävuoteen asti, minkä vuoksi nuorilla on vielä perusopetuksen jälkeen oikeus ja velvollisuus osallistua koulutukseen, mutta nykyisessä 109 §:ssä mainitaan vain esi- ja perusopetus.

Toisen asteen lukio- ja ammatillinen koulutus samoin kuin muut oppivelvollisuuslain 4 §:n 2 momentissa mainitut koulutukset toimivat eri tavalla kuin perusopetus, koska asuinkunnalla ei ole velvollisuutta itse järjestää kyseisiä koulutuspalveluja kunnan alueella asuville nuorille. Perusteluissa (s. 480) esitetty näkemys, että ”[s]äännös 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”, ei siten pidä paikkaansa. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan jää avoimeksi, miten siirretyt opiskelijat voivat jatkaa perusopetuksen jälkeisiä opintoja siten, että he voivat täyttää oppivelvollisuuslain 4 §:n mukaisen velvoitteen. Asia pitää ratkaista, vaikka lakiesityksessä ei ole otettu tähän kantaa.

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:

Hallituksen esitysluonnoksen valmiuslain nykytilan arviointia koskevassa luvussa todetaan otsikon ”Keskeinen sektorikohtainen häiriötilannelainsäädäntö ja sen kehitys” -otsikon alla luvussa ”2.3.8 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä sosiaaliturva”, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa (741/2023) säädetään niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden valvonnasta. Palveluntuottajien on osana lain mukaista rekisteröintiä toimitettava viranomaiselle suunnitelma valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmien laatimisesta kriisi- ja häiriötilanteiden varalta.

Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että kyseistä suunnitelmaa ei lähtökohtaisesti toimiteta Lupa- ja valvontavirastolle rekisteröinnin yhteydessä, vaan valvontalain 16 §:n 3 momentin mukaisesti

palveluntuottaja ainoastaan vahvistaa laatineensa tai hankkineensa kyseiset asiakirjat. Valvontaviranomainen voi tarvittaessa pyytää palveluntuottajaa toimittamaan valvontaviranomaiselle välttämättömiä tietoja toimintaedellytysten arviointia varten, mutta tämä on poikkeus luottamusperusteiseen menettelyyn.

Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että yllä viitatusa luvusta olisi hyvä käydä ilmi, että vaikka valvontalakia sovelletaan niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden valvontaan, lain rekisteröintimenettely ei vielä tällä hetkellä koske julkisia palveluntuottajia.

Kriittisten toimijoiden tunnistaminen

Lupa- ja valvontavirasto esittää, että lainsäädäntöön kirjataan tässä yhteydessä selkeä kytkentä kriittisten toimijoiden tunnistamiseen CER-mallin kaltaisesti. Tämä voisi parantaa kriittisten toimijoiden toimivaltuuksien kohdentamista ja toimeenpanoa.

Kirjasto, liikunta ja nuoriso

Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimialojen substanssilainsäädännössä ei ole säädöksiä poikkeusolojen varalta. Näitä toimialoja ei ole mainittu myöskään valmiuslaissa. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan nämä toimialat ovat kuitenkin keskeisiä henkisen kriisinkestävyyden näkökulmasta, ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa 2025 on tunnistettu useita niihin liittyviä tehtäviä.

On selvää, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimialojen palveluja ei ole mahdollista tuottaa normaaliolojen tapaan häiriö- ja poikkeusoloissa. Tätä varten niihin liittyvää lainsäädäntöä tulisi tarkentaa ja määritellä lainsäädännön tasolla (joko substanssilainsäädäntöön tai valmiuslakiin), mikä näiden toimialojen toiminnassa on kriittistä kokonaisturvallisuuden kannalta. Tämäntyyppinen ohjaus on tarpeen tukemaan valmius- ja varautumissuunnittelua.

Lupa- ja valvontaviraston toiminnan näkökulmasta lainsäädännön tarkentaminen mahdollistaisi Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (530/2025) 14 §:ssä säädetyn varautumisen tukitehtävän paremman ja tehokkaamman hoitamisen.

Hautaustoimi

Hautaustoimilain 25 §:ssä todetaan, että sodissa, luonnonkatastrofeissa, suuronnettomuuksissa, vakavissa epidemioissa tai muissa vastaavissa olosuhteissa kuolleiden hautaamisessa voidaan poiketa tämän lain säännöksistä, jos olosuhteet sitä välttämättä edellyttävät. Pykälän muotoilu on epätarkka, ja se jättää avoimeksi, mitä pykälällä tarkoitetaan, milloin se voidaan ottaa käyttöön ja mihin hautaustoimilain määräyksiin sitä sovelletaan ja miten. Kuoleman ja hautaamisen välinen aika ja siihen liittyvät toimet on kokonaisuudessaan epämääräisesti säädelty.

Hautaustoimilailla pyritään turvaamaan vainajan muiston kunnioittamiseen liittyvien pieteettinäkökohtien huomioon ottamista. Lain keskeisiä lähtökohtia ovat arvokkuuden ja kunnioittavuuden vaatimukset ruumiin ja tuhkan käsittelyssä sekä hautausmaan hoidossa. Hautaamisessa, tuhkaamisessa ja tuhkan käsittelyssä tulee kunnioittaa vainajan katsomusta ja toivomuksia.

Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan normaalista hautausmenettelystä poikkeamisen tulisi olla tarkoin säännelty ja säännöksen käyttöönoton tulisi perustua valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamiseen tai hautaustoimilaissa erikseen nimetyn viranomaisen antamaan päätökseen. Tämä tulisi näkyä asiaa koskevassa hautaustoimilain säännöksessä.

Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että hautaustoimeen liittyvät kalusto- ja materiaalit tarpeet tulisi huomioida ainakin lainsäädännön yksityiskohtaisissa perusteluissa. Niihin liittyy valmiussuunnittelun ja sen yhteensovittamisen kysymyksiä sekä konkreettisia otto-oikeuteen ja hyödykkeiden priorisoimiseen liittyviä kysymyksiä.

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Lupa- ja valvontavirasto pyytää kiinnittämään huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun vakiintuneen terminologian käyttöön esityksessä. Esityksen terminologia on joiltain osin vanhentunutta ja sisältää sellaisia muotoiluja, joita ei voi pitää ymmärrettävinä tai tarkoituksenmukaisina. Esimerkkinä tällaisesta terminologiasta voidaan mainita 50 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainittu kasvattiperhe. Samoin termit häiriötilanne ja normaaliolojen vakava häiriötilanne (perusteluteksteissä s.398) voivat aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta. Termille ”vakava häiriötilanne” ei ole kokonaisturvallisuuden sanastossa olemassa olevaa yksiselitteistä kuvausta.

Lupa- ja valvontavirasto pyytää korjaamaan viraston nimen mietinnön seuraavissa kohdissa:

- sivu 210 käytetty lakkautetun viraston nimeä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (entinen Valvira)
- sivu 294 käytetty lakkautetun viraston nimeä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (entinen Valvira)
- sivu 380 viraston nimi kirjoitettu pienellä alkukirjaimella, pitäisi olla iso alkukirjain
- sivu 446 viraston nimi kirjoitettu pienellä alkukirjaimella, pitäisi olla iso alkukirjain
- sivu 469 kahdessa kohtaa viraston nimi kirjoitettu pienellä alkukirjaimella, pitäisi olla iso alkukirjain
- sivu 583 käytetty nimeä lupa- ohjaus- ja valvontavirasto, tällaista virastoa ei koskaan ole ollut olemassa
- sivu 616 käytetty lakkautetun viraston nimeä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (entinen Valvira)

Lehtovirta Jaana
Lupa- ja valvontavirasto