

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Lausuttavana olevassa, valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän muistiosta käsitellään valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn lähtökohtia ja mahdollisia kehittämistarpeita. Muistio sisältää työryhmän alustavat ehdotukset valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Ehdotukset ovat sääntelyn sisältöä ja rakennetta yleisesti hahmottavia eikä muistio sisällä varsinaisia säännösehdotuksia.

Tarkastelen työryhmän alustavia sääntelylinjauksia pääosin sen kokemuksen valossa, joka kertyi oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä covid-19-pandemian aikana. Laillisuusvalvonnan kokemuksia pandemia-ajasta on käsitelty tarkemmin eduskunnalle ja valtioneuvostolle annetuissa valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksissa vuodelta 2021 (K 17/2021 vp) ja 2022 (K 19/2022 vp).

.

Laillisuusvalvonnan kokemuksista korona-aikana

Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä vaatimus laintasoisesta, riittävän tarkkarajaisesta ja täsmällisestä sääntelystä on korostuneessa asemassa. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnassa tämä edellyttää ennakkollista varautumista lainsäädäntötoimilla. Ajantasaisella yleislainsäädännöllä ja erityislainsäädännöllä on siten merkittävä osa ennakkollisessa varautumisessa. Niin yleis- kuin erityislainsäädäntöönkin on tarpeen sisältyä joustavuutta, jotta sääntely toimii kriisitilanteissa ilman jatkuvia, hyvin kasuistisiin säännöksiin johtavia muutoksia. Valmiuslain uudistamisen lisäksi on mielestäni välttämätöntä käydä hallinnonaloittain läpi vakavia häiriötilanteita ja niihin varautumista koskeva lainsäädäntö ja sen ajantasaistamis- ja täydentämistarpeet sekä toteuttaa näiltäkin osin

tarpeelliset lainsäädännön muutokset. Tämä on välttämätöntä myös uuden valmiuslain sääntelyalan hahmottamiseksi ottaen huomioon poikkeusoloja koskevien toimivaltuuksien vimesijainen käyttömahdollisuus. Lainsäädännöllä varautuminen edellyttää, että ajantasaisessa yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään riittävästä viranomaisten toimivaltuuksista sekä viranomaisten yhteistyövelvoitteista ja viranomaisyhteistyön järjestämisestä niin poikkeusoloissa kuin erilaisissa häiriötilanteissa.

Koronakriisi osoitti, että ennakollinen varautuminen ajantasaisella lainsäädännöllä on jäänyt hyvinkin puutteelliseksi. Puutteita jouduttiin epidemiatilanteessa korjaamaan nopeatahtisella lainsäädäntötyöllä. Esimerkiksi vuonna 2020 valtiopäiville annettiin 99 suoraan koronapandemiaan liittyvää hallituksen esitystä ja niissä 136 lakiehdotusta, joista 101 oli väliaikaisia (ks. oikeuskanslerin kertomus K 17/2021 vp). Vuoden 2021 valtiopäiville annettiin 246 hallituksen esitystä, joista 57 liittyi suoraan koronavirusepidemiaan ja joista 15 oli tartuntatautilain muutoksia (ks. oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, s. 47, 80, 193-194). Tartuntatautilain nojalla annettiin vuonna 2021 yhteensä 61 valtioneuvoston asetusta (OKV/1960/10/2021 Tartuntatautilain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset).

Korona-ajan kokemuksissa näyttäytyi selkeästi myös puutteet viranomaisten yhteistoiminnan johtamisessa päätöksenteon ja toiminnan eri tasoilla. Ministeriörajat ylittävissä lainvalmistelu-yhteistyössä oli merkittäviä puutteita. Usean viranomaisen yhteistoimintaa vaativien tilanteiden hallinta ja johtaminen osoittautuivat haasteellisiksi. Tiedottamisen yhteensovittamisessa oli ongelmia. Johtamisvastuut eivät olleet riittävän selkeitä tai johtamisvastuussa olevalta toimijalta puuttui riittävä tilannekuva kentän toiminnasta taikka käytännön voimavarat toimia kentällä ja uskallus ryhtyä tarvittaviin toimiin. Epidemian edetessä perustetuissa alueellisissa koronakoordinaatioryhmissä hyödynnettiin yhteistyörakennetta, jonka toimivaltaperusta oli kovin ohut ja jonka toimintaa ei ehkä ollut hahmoteltu varautumissuunnitelmissa.

Nämä ongelmat heijastuivat selkeästi eräissä laillisuusvalvojan ratkaisuisissa, joissa käsiteltiin myös ennakollisen varautumisen puutteellisuuksia. Käsitellessään omana aloitteena tapahtumia epidemian alkuvaiheessa 2020 lentoasemilla apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian huomiota tartuntatautilaissa säädettyyn viranomaisilla olevaan yleiseen velvollisuuteen varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin (OKV/433/70/2020 Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020).

Oikeuskansleri selvitti elinkeinotukien jakamiseen korona-aikana liittyviä kysymyksiä, jotka toivat esille lainsäädännön puutteet julkisten varojen tehokkaassa käytössä kriisintorjunnassa ja ministeriöiden toimialarajat ylittävissä tilanteissa. Oikeuskansleri totesi, että ennustamattomiin tilanteisiin varautumista varten olisi perusteltua kehittää nopean toiminnan malleja ja laatia vastaisuuden varalle mahdollisuuksien mukaan sellaista säännöstöä ja ohjeistusta, joka muovautuisi paremmin muuttuviin tilanteisiin (OKV/939/70/2020 Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus ja valvonta Business Finlandin häiriötukiasioissa sekä tukia koskeva säädösvalmistelu).

Suojainvarusteita koskevaa varautumistoimintaa arvioidessaan oikeuskansleri totesi, että varautumissuunnitelmia on tärkeää päivittää uhkia ja riskejä koskevan muuttuvan tiedon perusteella riittävän tiheästi (OKV/155/70/2020 Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyt pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa). Ratkaisun mukaan varautumista johtavien ministeriöiden tulee myös yhteistyössä keskenään aktiivisella seurannalla ja yleisellä valvonnalla ja ohjauksella varmistaa, että suunnitelmat ovat ajan tasalla ja myös niiden tarkoittama materiaallinen valmius sekä yhteistyövalmiudet ovat olemassa. Toiminnan koordinointi ja tiedonkulku on päätöksen mukaan varmistettava eri viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden aiempaa paremmalla yhteistoiminnalla.

Työryhmän sääntelylinjaukset

Edellä todetun perusteella pidän perusteltuna, että varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslaissa nykyistä täsmällisemmin ja laajemmin. Yleisen varautumisvelvollisuuden sisältöä tulisi mielestäni täsmentää vakavien uhkien tunnistamisen ja niiden aiheuttamien riskien sekä asianmukaisten tilanteen hallintatoimien ja valmiussuunnittelun ja toimintavalmiuden ylläpidon osalta. En näe estettä sille, että valmiuslaissa säädettävässä yleisessä varautumisvelvoitteessa otetaan huomioon poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen häiriötilanteet. Valmiuslain varautumisvelvoitteen keskeisimpänä kohteena on kuitenkin oltava varautuminen poikkeusolojen hallintaan niitä koskevilla toimivaltuuksilla. Normaaliolojen häiriötilanteiden sääntely sektorikohtaisessa tai muussa erityislainsäädännössä edellyttää lainsäädännön tarkistamista edellä todetulla tavalla.

Valmiuslaissa säädettävää varautumisvelvollisuutta on mielestäni tarpeen soveltamisalaltaan laajentaa julkishallinnon viranomaiskoneiston ulkopuolelle siten, että se ulottuu myös julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin työryhmän muistiossa esitetyn linjauksen mukaisesti. Valmiuslaissa säädettävä yleinen varautumisvelvoite kohdistuisi siten julkisten hallintotehtävien hoitamista varten lailla perustettuihin tai niitä hoitamaan velvoitettuihin toimijoihin. Julkisia hallintotehtäviä lain nojalla (viranomaisen päätökseen, sopimukseen tai viranomaishyväksyntää/toimilupaan perustuen) hoitavat jäisivät näin varautumisvelvoitteen ulkopuolelle. Julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa on perusteltua korostaa säätämällä siitä nimenomaisesti, mutta muilta osin yksityissektorin varautuminen voidaan mielestäni jättää erityislainsäädännön ja mahdollisten sopimusten varaan. Yksityissektorin kriittisiä toimijoita koskevat varautumisvelvoitteet täydentyvät lähitulevaisuudessa merkittävästi mm. CER- ja NIS2-direktiivien täytäntöönpanoa koskevalla lainsäädännöllä.

Työryhmän sääntelylinjauksen mukaan valmiuslaissa tulisi säätää kunkin ministeriön vastuusta ohjata, yhteensovittaa ja valvoa varautumista omalla hallinnonalallaan samoin kuin ministeriöiden velvollisuudesta yhteistoimintaan muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi työryhmä ehdottaa valtioneuvoston kanslian yhteensovittamistehtävästä säädettäväksi nimenomaisesti. Nämä ovat mielestäni kannatettavia sääntelylinjauksia, sillä edellä kerrotulla tavalla ministeriöiden välinen

yhteistyö ja koordinaatio jäivät monin tavoin puutteellisiksi korona-aikana. Näkisin, että ehdotettu sääntelyratkaisu ei kuitenkaan sellaisenaan ole riittävä, vaan valtioneuvostossa on tarpeen kehittää kriisitilanteita varten valmiita toimintamalleja ja menettelyjä usean ministeriön yhteistyötä vaativaan johtamiseen, ohjaukseen ja valmisteluun.

Työryhmän muistiossa ei käsitellä lainkaan vakaviin häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumista ja sen koordinoitua alueellisella tasolla. Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen on mielestäni tarpeen ottaa jatkossa pohdittavaksi, sillä ministeriöiden yhteensovittava toiminta ei välttämättä tavoita alueellisen varautumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Alueellisen varautumisen koordinaatio ja ohjaus kytkeytyy vireillä olevaan aluehallintouudistukseen ja siinä valmisteltaviin mahdollisiin uusiin valtion aluehallinnon rakenteisiin. Kokonaisuudessa on otettava huomioon myös hyvinvointialueiden varautumistoiminta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Kansliapäällikkö Tuula Majuri

Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

-

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

-

Majuri Tuula
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri