

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

2 §: hyvä ja kannatettavaa, että varautuminen käsittäisi jatkossa varautumisen myös normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esille mahdollisen ristiriidan 3 §:n soveltamisessa. 3 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ristiriitatilanteessa puolustustilalain säännöksillä olisi kuitenkin etusija valmiuslakiin nähden. Puolustustilalain 29 §:n mukaan henkilölle, joka tämän lain nojalla on määrätty muuttamaan asuinpaikastaan, on tilapäisen asuinkunnan järjestettävä valtion varoin kohtuullinen majoitus ja toimeentulo. Vrt. Valmiuslain esityksessä oleva 153 §. Näiden suhde jää auki, vai onko tarkoituksena, että puolustustilalain tilanteissa kunnilla olisi vastuu. Tämä kaipaa selkeytystä, joko tähän kohtaan, valmiuslain 153 §:ään taikka puolustustilalakiin.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Pykälä vastaa perusteiltaan pääosin voimassa olevan valmiuslain 12 §:ää. Hyvinvointialueen varautumisvelvoitteeseen ei tule muutoksia

Pykälän kohtaan 9) "muut lailla julkista hallintotehtävää hoitamaan perustetut tai siihen lailla velvoitetut yhteisöt siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella julkista hallintotehtävää hoitavan varautumisvelvollisuudesta on voimassa mitä siitä erikseen säädetään" Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esille esimerkiksi sopimuspalokunnat ja esittää, että säännöstä tulisi täydentää esimerkiksi seuraavasti "viranomaisten sopimuksella velvoitettavat yhteisöt", jolla voitaisiin ulottaa tämä pykälä myös sopimuspalokuntien

tai VAPEPA toimijoiden piiriin. Hyvinvointialue kokee, että tämä selkeyttäisi säännöstä ja niitä toimijoita, jotka eivät ole punainen risti ja tehtäviä ei ole omalla lainsäädännöllä säädetty.

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

6 §:n mukaan varautumisvelvollisen tulee varmistaa, että pykälän 1 momentissa säädettyt velvoitteet toteutuvat asianmukaisesti myös silloin, kun tehtävien hoitoa tukevia palveluita hankitaan yksityisiltä toimijoilta. On perusteltua ja kannatettavaa, että myös ostopalvelut saatetaan jatkossa varautumisvelvollisuuden piiriin. Tämä selkeyttää vastuita ja varmistaa, että kriittiset palvelut ovat toimivia kaikissa olosuhteissa.

Pidämme erittäin tärkeänä ja perusteltuna, että varautumisvelvollisuuden soveltamisalaa laajennetaan poikkeusoloista myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Tällainen sääntely takaa viranomaistoiminnan jatkuvuuden, vahvistaa resilienssiä ja tukee varautumista tilanteissa, jotka eivät täytä valmiuslain mukaisia poikkeusolokriteerejä mutta aiheuttavat merkittävää operatiivista kuormitusta.

Nykyisen valmiuslain 12 § velvoittaa varautumaan vain poikkeusoloihin, vaikka häiriötilanteisiin viitataan esitöissä. Sääntely on tältä osin rakenteellisesti puutteellinen ja liian kapea suhteessa nykyiseen turvallisuusympäristöön sekä viranomaisten käytännön tarpeisiin. Lainsäädännön päivittäminen vastaamaan laajempaa varautumisvelvollisuutta on siten perusteltua ja välttämätöntä.

Tiedonhallintayksiköiden velvollisuudet

Varautumisvelvollisuuteen tulee selvästi kytkeä velvoite tiedonhallintayksiköille antaa varautumisen ja toimivaltuuksien käytön kannalta keskeiset tiedot viranomaisille sekä muille tehtävien hoidon kannalta keskeisille toimijoille.

Keskeisten tietojen oikea-aikainen saatavuus on välttämätöntä:

- yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi ja operatiivisen johtamisen tueksi
- resurssien kohdentamiseksi
- väestön suojaamiseen liittyvien päätösten tekemiseksi
- viranomaisyhteistyön varmistamiseksi.

Sääntelyyn tulisi sisällyttää nimenomainen säännös siitä, että tiedonhallintayksiköiden on luovutettava varautumisen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan kannalta keskeiset tiedot

toimivaltaisille viranomaisille ja muille keskeisille toimijoille salassapitosäännösten estämättä silloin, kun se on välttämätöntä turvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

Pelastustoimen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että varautumisvelvollisuus ja siihen liittyvät toimivaltuudet ulottuvat myös laajamittaisiin häiriötilanteisiin. Monet toiminnallisesti kuormittavimmat tilanteet eivät muodollisesti täytä poikkeusolojen määritelmää, mutta niiden vaikutus viranomaistoimintaan ja palvelutuotantoon on merkittävä. Tällaiset tilanteet:

- kuormittavat viranomaisjärjestelmää laaja-alaisesti
- edellyttävät poikkeavaa viranomaisyhteistyötä
- vaativat nopeaa tiedonvaihtoa ja tilannekuvan yhdistämistä
- vaikuttavat kriittisiin palveluihin ja infrastruktuuriin.

Tästä syystä valmiuslaissa tulee olla selkeä ohjaus, joka varmistaa tiedonvaihdon myös laajoissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

7 § Riskien arviointi ja hallinta

7 § koskee varautumisvelvolliseen liittyvää riskien arviointia ja hallintaa. Riskienhallinta on jo vakiintunutta toimintaa hyvinvointialueilla, ja sen sisällyttäminen valmiuslakiin vahvistaa varautumisen laatua ja yhtenäisyyttä valtakunnallisesti.

Säännös tukee realistista ja oikein mitoitettua resurssien kohdentamista, mikä edellyttää laadukkaita ja ajantasaisia riskiarvioita. Pelastustoimi katsoo, että 7 §:n mukaiset menettelyt antavat viranomaisille riittävät toimivaltuudet toimia ajoissa — edellyttäen, että uusi pelastuslaki sovitetaan yhteen valmiuslain kanssa siten, ettei synny viiveitä, jotka voisivat vaarantaa väestön turvallisuuden, kriittiset palvelut tai yhteiskunnan toimintakyvyn.

8 § Valmiussuunnittelu ja harjoittelu

8 § velvoittaa varautumisvelvollisen laatimaan ja ylläpitämään ajantasaista valmiussuunnitelmaa sekä ylläpitämään toimintavalmiutta poikkeusoloissa mm. valmiusharjoituksilla ja ennakoivilla toimenpiteillä. Hyvinvointialueet laativat jo nykyisellään valmiussuunnitelmia ja osallistuvat valmiusharjoituksiin, joten säännös vastaa vakiintunutta käytäntöä ja selkeyttää sen lakiperustaa.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

5 §: lakiteknisesti hyvä selkeytys, että sovelletaan sekä valmiuslain varautumista koskevia säännöksiä että toimialakohtaista voimassa olevaa lainsäädäntöä.

9 §. Varautumisen ohjausta, valvontaa ja yhteensovittamista tulee parantaa eri ministeriöiden välillä, joka on huomioitava valmiuslaissa. Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esille, että tässä säännöksessä ei säädetä tai määritellä kansallista johtamista. Hyvinvointialue nostaa esille, että valmiuslain valmistelussa tulisi arvioida, että tuleeko valmiuslaissa selkeämmin kuvata, että kukin ministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo omaa hallinnonalaansa tai tulisiko tässä yhteydessä olla viittaukset normaaliin lainsäädäntöön (esim. sote-järjestämislaki)

10 §. Ajantasaista ja kattavaa tilannekuvaa tulee jakaa ministeriöstä omalle toimialalleen, erityisesti hyvinvointialueille. Perusteluissa on maininta, että kunkin ministeriön harkintaan jäisi, miten se käytännössä järjestää tilannekuvan ylläpitämisen edellyttämän tiedonkulun omalla toimialallaan. Vaarana on, että tällöin tilannekuvan jakaminen jää vajavaiseksi.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöön otosta päättäminen

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

2) Suomeen kohdistuvaa huomattavaa aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhkaa; Omana kohtanaan tulee olla myös poliittisen ja sotilaallisen painostuksen vaihe, koska tämä saattaa olla myös NATO 4. artiklan tilanne. Tällöin tulee olla mahdollisuus julistaa poikkeusolot.

Sosiaalihuollon rooli valmiuslainsäädännössä on perinteisesti jäänyt vähäiselle huomiolle, joten on myönteistä, että esityksessä sosiaalihuolto tuodaan vahvemmin esille. On kuitenkin edelleen epäselvää, tunnistavatko poikkeusoloperusteet riittävästi sosiaalihuollon haavoittuvat asiakasryhmät, jotka muodostavat erityistä tukea tarvitsevan joukon.

On tärkeää määritellä selkeästi, mitkä sosiaalihuollon palvelut ovat yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta välttämättömiä ja mitä tämä tarkoittaa käytännössä. Lisäksi tulee varmistaa, että sosiaalihuollon erityispiirteet – kuten kiireelliset sijoitukset, vammaispalvelut, ikääntyneiden kotihoito, asumispalvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut – otetaan riittävästi huomioon.

Sosiaalihuollon ylikuormitustilanteita ei käsitellä esityksessä yhtä kattavasti kuin terveydenhuollon vastaavia tilanteita, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon kuormitus voi kriiseissä nousta nopeasti myös ilman poikkeusoloperustetta. Tämä edellyttää tarkempaa määrittelyä. Koska sosiaalihuolto on kriittinen palvelujärjestelmä, sen toimivuudella tai toimimattomuudella on suora vaikutus muihin sektoreihin, kuten terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen. Tämän vuoksi on olennaista arvioida,

tunnistetaanko sosiaalihuollon merkitys ja varmistetaanko palvelujen turvaaminen kaikissa poikkeusolotilanteissa.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää esim. sosiaalihuollon keskeisiin järjestelmiin, rekistereihin ja niiden huoltovarmuuteen. Lisäksi on syytä huomioida, että sosiaalihuollon toiminnan palautuminen kriisin jälkeen voi kestää pidempään kuin terveydenhuollossa, mikä voi edellyttää pidempiaikaisten lisätoimivaltuuksien käyttöä.

Psykososiaalisen tuen järjestäminen erityisesti laajojen väestösiirtojen ja suuronnettomuuksien yhteydessä korostaa entisestään tarvetta vahvistaa sosiaalihuollon huomioimista poikkeusolojen sääntelyssä.

11 §:n 2 momentti: Lisätoimivaltuuksien käyttöönoton vaatimuksen kytkeminen poikkeusolojen määritelmään tuo poikkeusoloille sinänsä konkreettisen kynnyksen, eikä kaikkea vakavaa automaattisesti niputeta poikkeusoloiksi, vaan ratkaisevaa on se, että oikeasti kriisi ei ole hallittavissa normaalin lainsäädännön mukaisin toimivaltuuksiin. Tämä voi suojata perusoikeuksia. Mahdolliseksi ongelmakohtaksi voi tulla konkreettisesti tilanteessa lisätoimivaltuuksien tarpeen oikeudellinen tulkinnanvaraisuus ja se, kuinka tiukasti normaalin lain toimivaltuussäännöksiä käytännössä tulkitaan. Valmiuslain säännöksen tarkoituksena on yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kuitenkin korostaa sitä lähtökohtaa, että kun poikkeusoloista päätetään, on arvion osana myös lisätoimivaltuuksien käytön välttämättömyyden arviointi. Tätä voidaan pitää myönteisenä asiansa.

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

13 §, Käyttöönottoasetuksella aktivoitavat lisätoimivaltuudet olisi rajattava poikkeusolojen hallinnan kannalta alueellisesti, aineellisesti ja ajallisesti välttämättömään. Evakuointi- ja suojaustilanteissa päätöksiä voi joutua tekemään nopeastikin. Lisäksi poikkeusolojen määritelmä edellyttää jo arviota lisätoimivaltuuksista.

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

22 §, Soveltamisedellytysten seuranta. Seuranta- ja toimimisvelvollisuus on itsestäänselvyys Valtioneuvoston velvollisuuksista, mutta kun maassa vallitsee poikkeusolot, on tärkeää, että seuranta toteutetaan käytännössä tehokkaasti ja näin pyritään välttämään liikaa byrokratiaa. Kaikki käytettävissä oleva aika voidaan käyttää kriisin hoitamiseen.

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

24 § Poikkeusolojen hallinnan valtakunnallinen ohjaus Valtioneuvosto ohjaa ja yhteensovittaa poikkeusolojen hallintaa valtakunnallisella tasolla. Valtioneuvosto voi poikkeusoloissa ohjata alaisiaan viranomaisia sekä hyvinvointialueita ja kuntia siinä laajuudessa kuin se on poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä. Esitys ei tunnista mahdollisuutta johtamiseen. Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esiin, että valtiollisen toiminnan osalta tulisi pohtia mahdollisuutta myös johtamiseen, mikäli pelkkä ohjaus ei ole riittävä.

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:

37 §: Varsinais-Suomen hyvinvointialue pitää kannatettavana, että aluevaltuuston kokous on mahdollista järjestää tarvittaessa poikkeusoloissa myös suljettuna. Nyt esitetty määritelmä ei mahdollista kuitenkaan suljettua kokousta kuin välittömästi koollekutsutuissa tilanteissa. Hyvinvointialuelain 99 §:n mukaan aluevaltuuston kokouskutsu on lähetettävä viimeistään 4 päivää ennen kokousta. Hyvinvointialueella voi olla tilanne, että 4 päivän kokouskutsun määräaika on mahdollista noudattaa kyllä, mutta kokousta ei silti pystytä järjestämään sellaisessa tilassa, että yleisöllä on mahdollisuus tätä seurata. Tässä yhteydessä tulisi harkita laajempaa soveltamismahdollisuutta myös tilanteisiin, joissa aluevaltuustoa ei ole kutsuttu välittömästi koolle. Nytkin muotoiluna on "painavista syistä", joten edellä esitetyn kaltainen muutos ei automaattisesti tarkoittaisi, että kokous voitaisiin pitää suljettuna.

Aluehallituksen kiireellinen toimivalta aluevaltuuston puolesta on tarpeellinen. Yksityiskohtaisten perustelujen muotoilun voi ymmärtää viittaavaan, että aluevaltuustolla olisi hyvinvointialuelaissa tarkoitettu otto-oikeus aluehallituksen päätöksiin. Selvyiden vuoksi yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi todeta kuntaa koskevien säännösten mukaisesti, että aluevaltuusto voi muuttaa aluehallituksen päätöksiä uudella päätöksellä, mutta laissa tarkoitettua otto-oikeutta sillä ei ole. Lisäksi huomioitava, että virkojen perustamisesta on säädetty hyvinvointialuelain 93 §:ssä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen hyvinvointialueella virat perustetaan lautakunnissa. Lautakuntia ei ole tunnistettu tässä säännöksessä.

Lisäksi hyvinvointialueen hallinnon järjestämistä koskevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 254) viitataan kunnan hallinnon järjestämiseen, vaikka pitäisi viitata hyvinvointialueeseen.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

41 ja 43 § Esitys sinänsä kannatettava.

Kohtuuttoman haitan arviointikriteerit ovat esityksessä liian yleisluonteisia. Termi ”ei aiheuta kohtuutonta haittaa” on tulkinnanvarainen ja jättää liikaa tilaa subjektiiviselle arvioinnille. Käsitettä on täsmennettävä, jotta arviointi olisi yhdenmukaista ja oikeusvarmaa.

Tekstissä on lisäksi käytettävä johdonmukaisesti viittauksia myös sosiaalihuollon henkilöstöön, ei pelkästään terveydenhuollon henkilöstöön. Sosiaalihuollon kuormitus kasvaa jo ennakoivasti poikkeusoloihin varautuessa, mikä tulee tuoda selkeästi esiin. On huomioitava, että hyvinvointialueilla on säästötoimenpiteiden vuoksi usein lähtökohtaisesti minimimiehitys, mikä heikentää valmiutta reagoida muuttuviin tilanteisiin.

Sosiaalihuollon osalta tarvitaan täsmällinen määrittely kriittisistä palveluista, jotta esimerkiksi henkilöstön siirtoihin voidaan ryhtyä oikea-aikaisesti ja lainmukaisesti. Ilman selkeitä kansallisia kriteerejä on riski, että palvelujen priorisointi vaihtelee eri alueilla, mikä vaarantaa yhdenvertaisuutta.

Lisäksi tarvitaan suunnitelmallinen lähestymistapa henkilöstön resilienssin vahvistamiseen. Tämä tulee aloittaa ennakolta, jotta henkilöstön jaksaminen, työkyky ja toimintavalmius voidaan turvata mahdollisissa poikkeusoloissa. Resilienssi ei voi perustua ad hoc -ratkaisuihin, vaan se edellyttää koulutusta, koordinaatiota ja käytännön harjoittelua.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

44 §. Jos ollaan sotatilassa ja Puolustusvoimat nojautuu nykyään julkisiin sote-palveluihin, niin henkilöstöresursseista tulee varmasti pulaa. Ne ketkä omaavat sote-alan tutkinnon ja ovat olleet viimeisen 5 vuoden sisällä sote-alalla töissä, voidaan ohjata poikkeusoloissa tekemään sitä työtä. Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esille huolen viiden vuoden määräajan riittävydestä. Toisaalta henkilön osaaminen voi olla vanhettunutta tai puutteellista lyhyemmässäkin ajassa kuin määritellyssä viiden vuoden ajanjaksossa. Myös poikkeusoloissa huomiota pitää kiinnittää asiakasturvallisuuteen.

Laajennus sosiaalihuoltoon on kannatettavaa ja toivottavasti nostaa esiin sosiaalihuollon painoarvon kriittisen kokonaisturvallisuuden tärkeänä osana.

Voisiko yläikäraja seurata eläkeiän pidentymistä / eli oikeutta työskennellä siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 70 vuotta. Huomiona kuitenkin miten henkilön toimintakyvyn rajoitteet huomioidaan iästä riippumatta.

Työvelvollisten tehtävien selkiyttäminen ja täsmentäminen olisi tärkeää, muuten yhteistä kansallista näkemystä ei saada aikaiseksi (myös työntekijän oikeusturvakysymys).

Esityksen mukaan työvelvolliselle ei saa antaa virkasuhteessa hoidettavia tehtäviä. Hyvinvointialueella täytyy olla toisin sanoen riittävä määrä virkasuhteisia ja muita esim. lastensuojeluun perehtyneitä ammattihenkilöitä, koska esitys rajaa pois työvelvollisten mahdollisuuksia. Onko tämä aina tarkoituksenmukaista, jos työvelvollisella on vankka osaaminen. Miten riittävä määrä virkasuhteisia ylipäättään määritellään. Huomiona myös se, että säästötoimenpiteiden myötä hyvinvointialueiden henkilöstön määrä ml virkasuhteiset on pienentynyt. Lisäksi asiassa huomioitava hyvinvointialuelain mukainen menettely virkojen perustamiseen.

Tarvitaan yhtenäiset kansalliset kriteerit, miten henkilön osaaminen arvioidaan ennen työmääräyksen antamista ja mitkä palvelutehtävät ovat niitä, joissa työvelvollisia voidaan käyttää. Sosiaalihuolto tarvitsee omat toimeenpanon ohjeistukset.

Miten työvelvollisten kohdalla hoidetaan perehdytys, ammatillinen ohjaus, valvonta? Rangaistusvastuu on vaativa asetelma.

Miten työvelvollisuus suhteutuu mahdolliseen laajamittaiseen väestönsiirtoon. Huomioidaanko lähettävän tahon sote-ammattilaiset vastaanottopäässä täysivaltaisina työntekijöinä, kuka on vastuussa palkanmaksusta?

46 § yleinen työvelvollisuus

Kattaako yleinen työvelvollisuus myös sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalvelut?

Esitys lähtee 18-67-vuotiaiden henkilöiden yleisestä työvelvollisuudesta, joilla kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa. Esityksessä ei ole huomioitu kriteereitä, joilla työvelvollisuudesta voisi saada vapautuksen. Esim. määräaikaishenkilö tai pysyvästi eläkkeellä olevat henkilö, vaikeat päihde- tai mielenterveysongelmat tai muut toimintakykyyn liittyvät rajoitteet.

45 § määriteltyä ikärakennetta tulee päivittää 16-70 vuoteen, kuten ruotsissa on tehty. Vähintään raja tulee olla 17 vuotta. Tehtävän määräaika tulee nostaa 4vk tai määräysten antamiskertoja lisätä 2 kertaan vähintään.

Lakiehdotuksen 51 § 2 mom. 1 kohdan mukaan työmääräystä ei saa antaa henkilölle, joka jätetään kutsumatta palvelukseen asevelvollisuuslain (1438/2007) 89 §:n mukaisesti. Säännöstä sovelletaan ehdotetun 45 §:n 3 momentin mukaan myös väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuteen. Hyvinvointialueiden pelastuslaitokset ovat varmistaneet väestönsuojeluorganisaationsa käytettävyyttä hakemalla muun ohella yhdistysmuotoisten sopimuspälokuntiensa jäsenille

henkilövarausta asevelvollisuuslain 89 §:n mukaisesti, ja valmistautuneet tarvittaessa esittämään (ja valmistautuisivat ehdotetun lain nojalla määräämään) henkilöitä väestönsuojeluvelvollisiksi. Yhdistysmuotoisten sopimuspalokuntien jäseniä ei käytännössä voida velvoittaa osallistumaan pelastustoimintaan, vaan tehdyt sopimukset sitovat yksinomaan yhdistyksiä. 51 §:n 2 momentin 1 kohdan säätäminen ehdotetussa muodossa poistaisi tosiasiallisesti hyvinvointialueen pelastuslaitoksilta mahdollisuuden henkilövarauksen hyödyntämiseen edellä kuvatuilta osin, mikä taas olisi omiaan vähentämään käytettävissä olevan, väestönsuojelun kannalta kriittisen henkilöstön määrää, joka jo muutoinkin on hyvin vähäinen. Ehdotettuun 51 §:ään olisi syytä harkita uuden 3 momentin säätämistä siten, että 2 momentin 1 kohdan rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos työmääräyksen antaa asevelvollisuuslain 89 §:ssä tarkoitetun hakemuksen tekijä, ja ehdotetun 3 momentin siirtämistä uudeksi 4 momentiksi”

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

57 § ulkopuolelle tulee rajata hyvinvointialueen (SOTEPE) toimijoiden kalusto, jotta toiminnan turvaaminen, esimerkiksi varakalustokapasiteetilla, voidaan turvata.

58 § sama lisäys pykälään, että HVA toimijoiden kohteet rajataan pois, ettei pykälä mene ristiin esim. Geneven sopimuksissa säädettyjen kanssa.

Yleisesti luvussa tulee laajemmin huomioida PV:n toteuttamien haltuunottojen ja suorittamisvelvollisuuksien osalta HVA toimijat. Ovat uusi ja kansallisesti laajin orgaanikonaisuus ja ilman yhteensovittamista ja alueellisesti sovittua esim. Muonitustoimintojen suoritusmääräys saattaa heikentää siviiliväestön turvaamiseen ja huolehtimiseen liittyvää palveluntuotantoa. Tämä myös menee suojauslainsäädännön toteutuessaan ristiin. Nyt pykälissä annetaan vapaa kortti puolustusvoimille ensiotto-oikeudellisesti kiinteistöihin, kalustoon ja palveluihin. Tämä vaatii yhteensovittamista. Samaa asiaahan ei huomioida pykälässä 73 § taas toisin päin.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

63 § liittyen mielestämme nykyinen pykälä on hyvä ja päivityksessä olisi hyvää pitää vanha vähintään voimassa liikkumisen ja oleskelun rajoittamisen osalta.

68 § Pelastusviranomaisilla, miten pelastuslain 34 § on määritelty johtamissuhteet, on oikeus määrätä ajasta ja sijoituspaikasta. Pykälä viittauksella korostetaan johtosuhdetta ja kuka päätöksen voi tehdä. Alueellinen, YTA tai kansallinen. Ilman tätä viittausta päätöksentekijä jää liian epäselväsi ja voi aiheuttaa päätöksenteossa epäselvyyttä tai katkoksia.

69 §: Ehdotetun ilmoitusmenettelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että tilanteessa, jossa väestöä laajamittaisesti ja nopeasti siirtyy eri paikkakunnille, kunnilla ja hyvinvointialueilla olisi käytettävissään mahdollisimman ajankohtainen tieto niiden alueelle mahdollisesti pidemmäksi aikaa asettuvien henkilöiden määrästä ja palvelujen tarpeesta. Pykälän tarkoituksena olisi siten turvata julkisen vallan tilannekuvaa siitä, missä väestö tosiasiallisesti esimerkiksi laajassa evakuointitilanteessa oleskelee, ja näin mahdollisuutta ohjata resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Varsinais-Suomen hyvinvointialue esittää, että selkeyden vuoksi tulisi säätää miten tiedot tulevat hyvinvointialueille. Lisäksi kunnat voivat kerätä tietoja eri tavalla, joten tietojen yhteismitallisuus tulee varmistaa.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

73 §: Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esille, että olisiko säännöksessä hyvä huomioida ensihoidon tarve ottoajoneuvoille – ensihoitohan ei ole 73 §:ssä mainittua pelastustoimintaa.

74 § Luovutusvelvollisuuteen tulee sitoa varautumisvelvollisuus pelastusviranomaisen etukäteen osoitettujen tilojen käytöstä, varustelusta ja saatavuudesta, mikäli pelastusviranomainen on etukäteen kartoittanut tarvittavat tilat.

Yleisenä huomiona: Kaikissa asioissa, jotka koskevat millään tavoin väestön siirtymistä, tarvitaan vahvaa kansallista ja konkreettista ohjausta ja johtamista. Asia ei voi jäädä hyvinvointialueiden / kuntien oman tulkinnan varaan.

79 § Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien palvelujen suorittamisvelvollisuus.

Pykälä on merkittävä lisäys valmiuslakiin ja kannatettava, joka samalla parantaa viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa evakuoitujen palvelujen järjestäminen. Mikäli kuntaa ei katsota tässä yhteisöksi, tulee kunnat määritellä yhtenä toimijana tähän, sillä suurin infran, kiinteistöjen ja laajojen palvelujen tuottaminen on osa kuntien toimintaa, kuten infra tai muonituspalvelut.

77-79 §:ssä viitataan yleisesti hyvinvointialueeseen. Säännöksistä eikä säännöskohtaisista perusteluista ilmene mikä hyvinvointialueen viranomainen päätökset tekee. Jos tarkoitus on, että hyvinvointialue määrittelee hallintosäännössä nämä viranomaiset, tämän voisi lisätä säännöskohtaisiin perusteluihin. Jos toimivalta on tarkoitus olla viranhaltijalla, laissa voisi myös suoraan säätää, että päätökset tekee hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätty viranhaltija.

Kaikki tilat eivät sovellu esimerkiksi ikääntyneiden, vammaisten tai pitkäaikaissairaiden majoitukseen. Pitäisikö tilojen soveltuvuuteen ottaa kantaa jo lainsäädännössä tai ainakin määrittää joitakin kriteereitä edellä kuvattujen asiakasryhmien majoitukselle.

77 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan, että Toimivaltuuden soveltaminen kytkeytyisi siksi osaltaan myös 69 §:n 3 momentissa säädettyyn siirretyn väestön ilmoitusvelvollisuuteen. Työryhmän esityksen 69 §:ssä ei ole 3 momenttia eli tämä viittaus jää auki.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

85-86 §

HE sinänsä perusteltu. Epäselväksi jää kuitenkin mikä on perustoimeentulotuen ja täydentävän / ehkäisevän toimeentulotuen suhde, myös asiaa ratkaisevan henkilöstön käytön näkökulmasta (Kelan henkilöstö versus hva henkilöstö).

Jos valtion maksuvalmius joudutaan turvaamaan esityksen mukaan, miten hyvinvointialueiden maksuvalmius varmistetaan? Käytännössä kuvattu tilanne aiheuttaa välittömiä toimeentulonkriisejä, jotka pitäisi kyetä mallintamaan jo etukäteen vastuidenkin näkökulmasta.

Esityksessä tuodaan esiin näkökulmaa ja toivetta, jossa suurin osa väestöstä siirtyy omatoimisesti ja hoitaa asiansa omatoimisesti myös kuvatuissa tilanteissa. Epäselvää on, miten työväestön elinolosuhteet turvataan, jos esim. työpaikka jää kriisialueelle ja säästöillä eläminen ei ole mahdollista tai omaisuus ei ole enää käytettävissä.

Tarkkaa määrittelyä tarvitaan myös mitä menoja pidetään välttämättöminä, miten menot todennetaan ja miten esim. asumistason kohtuullisuutta arvioidaan jne, eli tarvitaan selkeä operatiivinen yhtenäinen ohjaus.

87 § Hyvinvointialueella viimesijainen varmistusvastuu tilanteessa, jossa normaalit etuuskanavat eivät toimi, joka käytännössä voisi tarkoittaa hätäjakelua, maksusitoumusjärjestelyjä tai muuta välttämättömien hyödykkeiden turvaamista. Sosiaalihuollon rooli korostunee haavoittuvien ryhmien tavoittamisessa ja ohjauksessa.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Pykälät 92 § ja 94 § huomioida pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tarpeet esim. Pelastustoiminnassa tarvittavan kaluston kuten pumppujen ajoneuvojen lisäosien tms. Vientiä tulee kyetä rajoittamaan, jotta näitä riittää kansalliseen käyttöön.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Esitys on kokonaisuutena kannatettava ja tarjoaa tarpeellista joustoa poikkeusoloihin. Myös ministeriölle esitetty toimivalta muutostarpeiden arvioinnissa on erittäin hyvä.

95 § Tilakysymykset ja operatiivinen vastuu

On tarpeen täsmentää, miten tilaratkaisut järjestetään tilanteissa, joissa toimintoja siirretään toisen hyvinvointialueen alueelle. Lainsäädännössä tulisi ottaa kantaa myös siihen, voidaanko poikkeusoloissa käyttää sellaisia tiloja, joita valvova viranomainen ei hyväksyisi normaalioloissa.

Säätelyssä on lisäksi tunnistettava hyvinvointialueen säilyvä operatiivinen vastuu, vaikka ohjausvalta olisi valtiolla.

96 § Kiireettömien palveluiden rajaaminen

Määräaikojen poistaminen ja kiireettömien palvelujen alasajaminen poikkeustilanteessa on perusteltua. Kansallisesti yhdenmukaisten toimintakriteerien varmistamiseksi tarvitaan kuitenkin mahdollisimman konkreettinen listaus siitä, mitä kiireettömillä palveluilla tarkalleen tarkoitetaan. Sosiaalihuollossa priorisointi normaalioloissa ei ole valtakunnallisesti yhdenmukaista eikä aina edes selkeästi tunnistettua.

Esityksessä tunnistetaan lastensuojelupalveluiden lisääntymisen riski, mukaan lukien huostaanottojen kasvu sekä ohjauksen ja neuvonnan lisääntynyt tarve. Hyvinvointialueilla tulee olla riittävä määrä virkasuhteisia henkilöitä niihin tehtäviin, joita vain viranhaltija voi hoitaa. Esityksessä ei kuitenkaan huomioida hyvinvointialueisiin kohdistuneita säästötoimenpiteitä eikä 100 miljoonan euron lisäsäästövaadetta. On välttämätöntä arvioida, miten riittävä rahoitus turvataan tilanteessa, jossa esimerkiksi lastensuojelun tarve kasvaa voimakkaasti. Vaihtoehtoisesti on arvioitava, voidaanko esimerkiksi sijaishuollon palveluntuottajien hinnoittelua säädellä poikkeusoloissa.

Sosiaalihuollon osalta tulee määritellä, mitkä palvelut katsotaan kiireellisiksi, mitkä voidaan keskeyttää ja mitkä eivät — samalla varmistuen, että välttämätön huolenpito toteutuu. Päätöksenteossa on huomioitava riskienhallinta ja asiakasturvallisuus, jotta keskeytykset eivät aiheuta vakavia seurauksia lastensuojelussa, vammaispalveluissa tai ikääntyneiden palveluissa. Ministeriön päätöksentekoon tarvitaan myös ohjeistusta ja yhtenäisiä periaatteita alueellisen

yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Vaikutusarvioinnissa on huomioitava palvelutarpeen kasautuminen ja tilanteiden mahdollinen kriisiytyminen myöhemmin.

On myös huomioitava, että sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole määritelty kiireetöntä sosiaalihuoltoa. Lisäksi on ratkaistava, miten asiakkaalle annettu palvelupäätös suhteutuu siihen, että myönnetty palvelu keskeytyy poikkeusoloissa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että keskeyttämisestä joudutaan tekemään erillinen päätös asiakkaalle.

98 § Kelpoisuusvaatimukset

Pykälä 98 voi aiheuttaa tulkintaongelmia suhteessa pykälään 44, vaikka ne käsittelevät eri asioita.

Pykälä 98 mahdollistaa kelpoisuusehtojen poikkeukset ja siten laajemman henkilöjoukon käyttämisen tietyissä tehtävissä. Pykälä 44 puolestaan estää työvelvollisia hoitamasta tehtäviä, jotka edellyttävät virkasuhdetta tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämä korostaa tarvetta varmistaa riittävä määrä virkasuhteisia henkilöitä. Lisäksi on arvioitava, voidaanko viranhaltijalaista poiketa tietyissä poikkeustilanteissa.

Henkilöstön riittävyys ja koulutus

On äärimmäisen tärkeää turvata sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta riittävällä henkilöstöllä ja mahdollisuudella laajentaa toimenkuvia. Toimenkuvien laajentaminen edellyttää koulutusta, ja siksi myös koulutuksen järjestäminen on turvattava poikkeusoloissa.

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:

124 §. Polttoaineiden saannin varmistaminen tietyille viranomaisille tai tiettyyn toimintaan. Pykälässä mainitusta valtioneuvoston asetuksesta kriittiset luovutuksensaajat, jossa määriteltäisiin ne tahot, jotka voisivat hakea polttoaineita suoraan niin sanotulla osto-oikeudella, tulee huomioida kattavasti myös ne sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvat asiakasryhmät, joilla olisi osto-oikeus polttoaineeseen.

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:

Uudistuksessa 153 § nousee sosiaalihuollon näkökulmasta keskeiseen asemaan. Pykälä on vaativa ja edellyttää erittäin selkeää lainsäädäntöä sekä vahvaa kansallista johtamista, mallinnusta, koordinaatiota ja järjestelmällistä harjoittelua. Sosiaalihuolto on valmiuden ja varautumisen osalta uudenaikaisessa keskiössä, mikä korostaa sääntelyn täsmällisyyden tarvetta. On tärkeää, että sosiaalihuollon kriittisyys tunnustetaan terveydenhuollon, pelastustoimen ja yleisen huoltovarmuuden rinnalla samanarvoisena toimijana.

Hätämajoitus ja suhde sosiaalihuoltolakiin

Pykälän 153 perusteluissa todetaan, että hyvinvointialueella on sosiaalihuoltolain 21 §:n mukainen velvollisuus järjestää tilapäistä asumista henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee lyhytaikaista ja kiireellistä apua. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että sosiaalihuoltolain sääntely ei vastaa niihin tarpeisiin, joita väestön viimesijaisesta turvasta ja huolenpidosta huolehtiminen edellyttää.

Sosiaalihuoltolain 21 §:ää koskevissa esitöissä todetaan, että kiireellisen tilapäismajoituksen tarve voi syntyä esimerkiksi tulipalossa tai laajamittaisessa väestön evakointitilanteessa. Tämän perusteella kyseessä olisi myös tällaisissa tilanteissa sosiaalihuoltolain 21 §:n mukainen palvelu, johon soveltuu mm. 45 §:n päätöksentekovelvoite.

Valmiuslain 96 § mahdollistaa poikkeamisen tietyistä enimmäisajoista, mutta ei päätöksentekovelvoitteesta. Onkin välttämätöntä selkeyttää, onko laajamittainen evakuointi sosiaalihuollon palvelua vai sosiaalihuollon vastuulla oleva tehtävä — sillä tällä on merkittävä vaikutus mm. päätöksentekovelvollisuuteen ja hallinnolliseen kuormitukseen.

Majoittaminen ja ruokahuolto

Majoittamista ja ruokahuoltoa koskevassa sääntelyssä tulee huomioida ihmisten ensisijainen oma vastuu majoituksesta ja ravinnosta. Sosiaalihuollon rajalliset resurssit on kohdennettava erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin. Ruokahuollon osalta tulee arvioida erityisen kriittisesti velvollisuutta tuottaa palvelua kaikille niille, joille majoitus järjestetään.

Vastuunjaosta tulee säätää laintasoisesti ja yksiselitteisesti. Hyvinvointialueen velvollisuus vastata evakuoitujen väliaikaisesta majoittamisesta ei saa muodostua pitkäkestoiseksi tilanteissa, joissa kunnat eivät kykene tuottamaan asumisratkaisuja. On hyvä, että lakiin ehdotetaan hyvinvointialueelle oikeutta velvoittaa huoneistojen omistajia luovuttamaan tiloja käyttöön sekä oikeutta palvelujen ja tavaroiden suorittamisvelvollisuuteen.

Hyvinvointialue pitää tärkeänä, että kunnalle säädetään selkeä velvollisuus osoittaa hyvinvointialueelle tarvittavia kiinteistöjä. Nyt sääntely jättää tulkinnanvaraa sen suhteen, mikä katsotaan riittäväksi määräksi. Käytännössä tämä edellyttää ennakollista sopimista kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tarkoituksenmukaista viitata tähän selkeästi, kuten on tehty 77 §:ssä (s. 328).

Suhde puolustustilalakiin

Esityksen 3 §:n perustelujen mukaan ristiriitatilanteissa puolustustilalain säännökset menevät valmiuslain edelle. Puolustustilalain 29 §:n mukaan henkilölle, joka on määrätty muuttamaan asuinpaikastaan, tilapäisen asuinkunnan on järjestettävä valtion varoin kohtuullinen majoitus ja toimeentulo. Valmiuslain 153 § ei kuitenkaan selkeästi määritä, onko vastaava vastuu näissä tilanteissa kunnalla vai hyvinvointialueella. Tämä suhde tulisi täsmentää.

153 § — sanamuotojen johdonmukaisuus

Pykälän 1 momentissa kunnalle säädetään velvollisuus tukea hyvinvointialuetta järjestämisvelvollisuuden hoitamisessa mm. osoittamalla kiinteistöjä, henkilöstöä, ruokahuollon palveluja ja muuta välttämätöntä infrastruktuuria. Muissa momenteissa kuntaa kuitenkin velvoitetaan selkeästi. Sanamuotojen epäjohdonmukaisuus on poistettava — kunnille tulee säätää yksiselitteinen velvollisuus toimia hyvinvointialueen viranomaisten määräysten mukaisesti. Varautumista voidaan tukea alueellisilla sopimuksilla, mutta normipohjan on oltava selkeä.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Korvausten kohdentuminen tulee ja täytyy tapahtua valtion rahoista ja tätä on kirjauksissa korostettava. Esim. Lunastuskorvaus 161 § ei määritä riittävän selkeästi korvauksen maksajaa, vaan vain maksun suuruuden määrittelijän.

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:

Hyvinvointialueen viranomaisen päätöksen muutoksenhaku ei valmiuslain mukaisissa päätöksissä menisi siis hyvinvointialuelain mukaisesti. Hyvinvointialuelain 16 luvun mukaisesti hyvinvointialueen viranomaisten päätöksissä noudatetaan em. Lukua, jos ei muualla säädetä. Tästä on ollut hyvinvointialueilla ja tuomioistuimissa epäselvyyttä, että missä tilanteissa noudatetaan hyvinvointialuelain muutoksenhakusäännöksiä ja missä tilanteissa ei (esim. KHO 2024:113). Tästä syystä on erityisen tärkeää, että muutoksenhakua koskevat säännökset on hyvinvointialueiden kannalta selkeästi kirjoitettu. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä selkeästi tuoda esille, että muutoksenhaussa ei noudateta hyvinvointialuelain mukaista muutoksenhakumenettelyä.

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:

-

Railamaa Jaana
Varsinais-Suomen hyvinvointialue