

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiehdotuksen 1 luvusta ilmenee, että ehdotetun lain tarkoituksena on luoda valmiudet poikkeusolojen hallinnalle sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumiselle. Valtiokonttori pitää kannatettavana yksiselitteistä, lakiperusteista velvoitetta varautua myös poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

Lakiehdotuksen 6 § (Yleinen varautumisvelvollisuus) koskee viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien yleistä varautumisvelvollisuutta ja 8 § (Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu) valmiussuunnitelmaa, toimintavalmiuden ylläpitoa ja varautumisen suunnittelua. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan säännökset tukevat poikkeusoloihin varautumista velvoittamalla varautumisvelvolliset valmistautumaan ennakollisesti valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön.

Valtiokonttori pitää poikkeusoloihin varautumista, toimintavalmiuden ylläpitoa ja tarvittavia harjoituksia tärkeinä ja toteaa, että varautuminen valmiuslain mukaiseen korvaustoimintaan edellyttää, että korvausten tason ja laskentaperusteiden määrittämiseksi annettavien valtioneuvoston asetusten sisältö luonnostellaan mahdollisimman pian. Korvaustoimintaan varautuminen edellyttää myös riittävien viestintä- ja asiakaspalveluvalmiuksien varmistamista. Ennakollinen varautuminen on merkityksellistä myös poikkeusolojen viestintävalmiuden näkökulmasta.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönnotosta päättäminen

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

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

Ehdotetun 23 §:n (Vaikutusten arviointi ja seuranta) mukaan valtioneuvoston olisi poikkeusolojen aikana ja välittömästi niiden jälkeen arvioitava ja seurattava ehdotetun lain lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä ja velvoitteista väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vaikutusten hyvittämisellä tarkoitetaan lähtökohtaisesti niiden taloudellista hyvittämistä, mutta hyvittämisen mekanismit jätettäisiin tapauskohtaisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin varaan.

Ehdotetun säännöksen taustalla on perustuslakivaliokunnan koronapandemian aikainen lausuntokäytäntö, jossa korostettiin tarvetta hyvittää kriisin hallintaa koskevista toimenpiteistä aiheutuvia vaikutuksia.

Esityksestä jää epäselväksi, mikä viranomainen vastaisi mahdollisten hyvitysten maksamisesta. Valtiokonttori toteaa, että koronapandemian aikana ja sen jälkeen Valtiokonttorin tehtäväksi säädettiin muun muassa lukuisten yritystukien toimeenpano. Tukien maksaminen toteutettiin hyödyntämällä Valtiokonttorin olemassa olevia tietojärjestelmiä, mahdollisimman suurta automaatiota sekä ketterää johtamis- ja toimintakulttuuria. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että 23 §:ssä tarkoitettujen hyvitysten maksamiseen varaudutaan ennalta, ja viittaa tältä osin Valtion korvaus- ja tukitoiminnan valmiuden kehittämistyöryhmän 31.5.2023 julkaistuun muistioon VN/4354/2023.

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiehdotuksen 27 § (Valtionhallinnon viestinnän välitön johtaminen) koskee poikkeusolojen tilannetta, jossa valtionhallinnon viestinnän välitön johto voidaan määrätä valtioneuvoston kanslialle siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä. Valtioneuvoston kanslia voi tällöin antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Valtiokonttori toteaa, että valtionhallinnon viranomaisilla on yksityisellä sektorilla runsaasti yhteistyötahoja, joihin määräysvalta ei ulottuisi, mikä saattaa poikkeusoloissa hankaloittaa toiminnan koordinoitua ja heikentää viestinnän johdonmukaisuutta.

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:

Lakiehdotuksen 33 §:ssä (Valtion viraston, laitoksen ja valtion liikelaitoksen sekä henkilöstön siirtäminen) säädetään poikkeusoloissa välttämättömästä siirtämisestä. Säännöksen 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättää valtion palveluksessa olevan virkamiehen tai työntekijän siirtymisestä hallinnonalalta toiselle kuultuaan asiasta asianomaista ministeriötä. Edellä 27 §:ssä tarkoitetun viestinnän välittömän johdon keskittämiseksi tarpeellisista henkilösiirroista päättää kuitenkin valtioneuvoston kanslia kuultuaan asianomaista ministeriötä. Valtiokonttori esittää harkittavaksi, tulisiko siirtämistä harkittaessa kuulla myös sitä organisaatiota, josta henkilö ollaan siirtämässä, jotta henkilön roolista organisaation poikkeusolojen toiminnassa voidaan varmistua.

Valtiokonttori pitää lakiehdotuksen 34 §:ssä (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaaminen) asetettuja velvoitteita perusteltuina sen takaamiseksi, että julkinen hallinto kykenee varmistamaan toimintonsa jatkuvuuden kaikissa tilanteissa. Säännöksen tavoitteita tukee lakiehdotuksen 134 § (Teleyrityksen velvollisuus asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle) 11 §:n 1-3 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Valtiokonttori katsoo, että ehdotetut 34 § ja 134 § muodostavat perustan julkisen hallinnon välttämättömien tehtävien turvaamiselle. Valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävät välttämättömät viestintäpalvelut voivat poikkeusoloissa muuttua nopeasti. Poikkeusoloissa valtionhallinnon käytettävissä olevat viestintä- ja postipalvelut vaikuttavat keskeisesti yhteiskunnan tiedonvälitykseen.

Lakiehdotuksen 35 §:ssä (Tietynsisältöisen viestin julkaisuun velvoittaminen tai julkaisun kieltäminen) säädetään valtioneuvoston kanslian viimesijaisesta oikeudesta viestinnän välittömän johtamisen tukemiseen tilanteessa, jossa viestinnän luotettavuutta ja oikeasisältöisyyttä ei muutoin voitaisi varmistaa. Valtiokonttori katsoo, että kullakin säännöksen soveltamisalaan kuuluvalla organisaatiolla on olennaista tietoa omasta toiminnastaan sekä asiakas- ja yhteistyötahoistaan ja näiden tahojen tarpeista tiedonvälityksen ja viestinnän suhteen. Siksi velvoitteiden tai kieltojen valmistelussa tulisi Valtiokonttorin näkemyksen mukaan pyrkiä vuorovaikutukseen ja tilannekohtaiseen arviointiin kriisiviestinnän vaikuttavuuden ja organisaation toimintavalmiuden varmistamiseksi.

Valtiokonttori pitää tärkeänä ehdotetun lain 38 §:ssä (Lisätalousarvion välitön soveltaminen) budjettimenettelystä esitettyä. Valtiokonttori kiinnittää huomiota tarpeeseen muodostaa kriisitilanteissa taloudellista tilannekuvaa valtion budjettimuutosten lisäksi muutoksista kuntien ja hyvinvointialueiden budjeteissa ja rahoitustarpeissa sekä ylipäättään julkiseen talouteen liittyvää ennakkointia perustuen tehtyihin päätöksiin, talouden toteutumatilanteeseen ja maksuvalmiuteen eri

sektoreilla. Valtiokonttori katsoo, että 39 § (Valtion menojen maksatuksen siirtäminen) edesauttaa valtion maksuvalmiuden turvaamista.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiehdotuksen 41 § (Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen) koskee poikkeusolojen tilannetta, jossa maanpuolustus, väestön sosiaali- ja terveydenhuolto, toimeentulo tai turvallisuus taikka muu yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön toiminta välttämättä edellyttää palvelussuhteen ehdoista poikkeamista. Säännöksen 2 momentissa luetellaan organisaatiot, joissa 1 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia voidaan soveltaa valtioneuvoston asetuksella säädettävässä laajuudessa. 2 momentin 16 kohdan mukaan poikkeuksia voidaan soveltaa muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana. Valtiokonttori toteaa, että yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi jokainen pykälän 2 momentissa mainituista organisaatioista tarvitsee riittävät taloudelliset resurssit toimintansa turvaamiseksi poikkeusoloissa.

Valtiokonttori vastaa valtion kassan- ja velanhallinnasta. Lakiehdotuksessa Valtiokonttorin vastuulle määritetään 23 luvun mukaisten korvauksien maksatustehtävät, joiden toimeenpano voi vaatia poikkeuksellisiakin lisäresursseja. Edellä mainituista syistä Valtiokonttori katsoo, että myös Valtiokonttorin tulee olla organisaationa erikseen mainittu 2 momentin listauksessa. Valtiokonttori esittää vastaavan huomion myös koskien 43 §:ää (Irtisanomisajan pidentäminen).

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ehdotetun lain 85 §:ssä (Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset) säädettäisiin lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustuksien väliaikaisista heikennyksistä erityisen vakavan kriisitilanteen aikana. Säännösten nojalla muun muassa Valtiokonttorilla olisi mahdollisuus alentaa sen maksettavaksi kuuluvia etuuksia tai lykätä taikka keskeyttää niiden maksatus enintään kuuden kuukauden ajaksi.

Valtiokonttori huolehtii valtioon palvelussuhteessa olevan lakisääteisestä tapaturmaturvasta työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015), valtion henkilöstölle etätyöstä johtuvissa olosuhteissa sattuneiden tapaturmien korvaamisesta annetun lain (1012/2022) sekä tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain (1522/2016) nojalla. Asevelvollisten vakuutusturvasta huolehtiminen on säädetty Valtiokonttorin tehtäväksi lailla sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta (1521/2016) ja lailla asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta (1309/1994). Sotainvalidien ja ennen vuotta 1991 asepalveluksessa ja rauhanturvaamistehtävissä vammautuneiden ja sairastuneiden sekä heidän omaistensa korvaukset maksetaan Valtiokonttorista sotilasvammalain (404/1948) nojalla. Liikennevakuutuslain (460/2016) mukaan Valtiokonttori vastaa vakuuttamattoman ajoneuvon liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija on vahingon sattuessa Suomen valtio. Lisäksi Valtiokonttorin tehtäväksi on säädetty muun muassa rikosvahinkolain (1204/2005) ja syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974) mukaisten korvausasioiden ratkaiseminen sekä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) mukaisten viivästymishyvitysten maksaminen.

Valtiokonttori toteaa, että Valtiokonttorin muun muassa rikosten uhreille sekä sotainvalideille ja heidän edunsaajilleen maksamat jatkuvat etuudet ovat pääsääntöisesti määrältään varsin pieniä. Esimerkiksi sotilasvammalain nojalla maksettava elinkorko tai huoltoeläke saattaa olla saajansa ainoa tulonlähde, ja sen alentaminen tai maksamisen lykkääminen tai keskeyttäminen jopa kuuden kuukauden ajaksi voi osoittautua kohtuuttomaksi 86 §:ssä ehdotetusta etuuksien vähimmäismäärästä huolimatta.

Toisaalta eräisiin Valtiokonttorin toimeenpantavaksi kuuluviin korvaussäännöksiin sisältyy säännöksiä määrältään huomattavan suurista kertakorvauksista. Asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta annetun lain nojalla myönnetään taloudellista tukea asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tarkoitetulla tavalla palvelustaan suorittaneen henkilön kuoltua hänen edunsaajilleen. Korvausmäärä vuoden 2026 tasossa on puolisolle 250 000 euroa ja kullekin lapselle 50 000 euroa kertakaikkisena suorituksena. Jos menehtyneellä asevelvollisella ei ole puolisoa tai lapsia, maksetaan hänen kummallekin vanhemmalleen korvauksena 20 000 euroa. Myös sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annettuun lakiin sisältyvä pysyvän haitan lisäkorvaus on määrältään merkittävä, sillä korkein haittaluokka oikeuttaa 260 000 euron lisäkorvaukseen. Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys voisi täyttää myös rikoksen tunnusmerkistön, jolloin sovellettavaksi tulisivat rikosvahinkolain säännökset. Valtion huostaan otettujen henkilöiden osalta tulisi varautua myös syyttömästi vangitulle ja tuomitulle valtion varoista

vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain mukaisiin korvausvaatimuksiin.

Työryhmän ehdotukseen uudeksi valmiuslaiksi ei sisälly säännöksiä, joilla rajattaisiin Valtiokonttorin sovellettavaksi kuuluvien säädösten sovellettavuutta valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa. Valtiokonttori toteaa, että resurssien kohdentaminen valmiuslain mukaisten korvausten käsittelyyn ja maksamiseen vaikuttaa väistämättä myös Valtiokonttorin muuhun korvaustoimintaan. Tästä syystä Valtiokonttori esittää harkittavaksi, tulisiko valmiuslakiin ottaa säännökset, jotka mahdollistaisivat tarkoituksenmukaiset rajoitukset Valtiokonttorin toimeenpantavaksi kuuluvien korvaussäädösten soveltamiselle ainakin ehdotetun 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa tilanteessa.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

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:

Lakiehdotuksen 121 §:ssä (Rahoitusalan välttämättömien palvelujen ohjaaminen) asetettaisiin uusi toimivaltuus rahoitusalan välttämättömien palvelujen ohjaamisesta. Valtion maksuliikkeen ohjaamisesta vastaavana viranomaisena Valtiokonttori pitää ehdotettua toimivaltasäännöstä perusteltuna valtion maksuvalmiuden ja maksuliikkeen jatkuvuuden turvaamiseksi.

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:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Valtiokonttorin tehtävänä on huolehtia valtion vahingonkorvausasioista, jollei toimivallasta ole muualla toisin säädetty. Valtiokonttorin toimivalta vahingonkorvausasioiden hoitamisessa perustuu kuitenkin aina joko lain säännökseen tai toimivaltaisen viranomaisen määräykseen. Valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin sekä ankaraan vastuuseen perustuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely on keskitetty pääosin Valtiokonttorin tehtäväksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetulla lailla (978/2014). Valtiokonttori huolehtii mainitun lain nojalla myös tietyistä kolmansien osapuolen esittämistä vahingonkorvausvaatimuksista, jotka Suomen valtio on sitoutunut käsittelemään puolustusyhteistyöhön liittyvien kansainvälisten sopimusten perusteella. Valtiokonttori vastaa liikennevakuutuslain nojalla vakuuttamattoman ajoneuvon liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija vahingon sattuessa on Suomen valtio. Lisäksi Suomen valtio on sitoutunut liikennevakuutuslaissa tarkoitettulla tavalla käsittelemään ja korvaamaan sotilaalliseen puolustusyhteistyöhön osallistuvan Naton jäsenvaltion tai toimielimen vakuuttamattoman ajoneuvon Suomessa aiheuttaman vahingon.

Ehdotetussa laissa esitetään, että Valtiokonttori huolehtisi valmiuslain korvaussäännösten

toimeenpanosta. Korvausten aineellisista perusteista ja niiden maksamiseen liittyvästä menettelystä ehdotetaan säädettävän voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisemmin ja joustavammin. Valtion korvausvastuuta koskevaa sääntelyä on arvioitu toimivaltuuskohtaisesti siten, että samalla on mahdollistettu poikkeusolojen tapauskohtaisten olosuhteiden huomioiminen. Korvausvastuuta koskevien säännösten tarkoituksena on turvata poikkeusolojen hallintaa koskevista toimenpiteistä johtuvien menetysten oikeudenmukainen ja yhdenvertainen hyvittäminen toimenpiteiden kohteille. Korvausten tasoa määritettäessä huomioon otettaisiin valtion taloudellinen asema ja poikkeusolojen olosuhteet. Korvattavuus olisi kattavampaa lievissä poikkeusoloissa, kun taas sotilaallisten poikkeusolojen vallitessa ei pyritäisi taloudellisten menetysten täysimääräiseen korvaamiseen. Valmiuslaissa on kyse täydentävästä sääntelystä, joka ei poikkeusoloissakaan lähtökohtaisesti syrjäytä normaaliolojen lainsäädäntöä. Myös korvaussäännöksissä lähtökohdaksi on otettu, että valmiuslakiin perustuva valtion korvausvastuu olisi viimesijaista.

23 luvun sääntely perustuisi osin korvausten tason ja laskentaperusteiden määrittämiseen valtioneuvoston asetuksella. Luvussa tarkoitettut asetukset olisi mahdollista antaa joko poikkeusolojen aikana tai niiden jälkeen. Valtiokonttorin varautuminen valmiuslain mukaiseen korvaustoimintaan edellyttää nopeasti käyttöön otettavaa korvaustietojärjestelmää. Tietojärjestelmän valmistelu puolestaan on mahdollista vain, jos korvausten tason ja laskentaperusteiden määrittämiseksi annettavien valtioneuvoston asetusten sisältö luonnostellaan mahdollisimman pian. Valmiuslain mukaiseen korvaustoimintaan varautuminen edellyttää myös riittävien viestintä- ja asiakaspalveluvalmiuksien varmistamista.

Valtiokonttori korostaa, että mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen sääntely on tarpeen tilanteissa, joissa tavoitteena on saada korvaukset maksettua nopeasti ja automaatiota hyödyntäen.

Harkinnanvaraiset elementit edellyttävät manuaalista käsittelyä, pidentävät käsittelyaikoja ja lisäävät henkilöresurssitarvetta. Toisaalta on myös huomattava, että valmiuslain korvaussäännöksiin sisältyvät rajoitukset saattavat lisätä valtion yleiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen perustuvien korvausvaatimusten määrää.

154 § Korvaus sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta:

Sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta maksettavasta korvauksesta säädettäisiin ehdotetun lain 154 §:ssä. Pykälä koskisi kaikkia omaisuuslajeja, joita valmiuslain nojalla olisi mahdollista ottaa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan ehdotetun lain 57, 58 tai 61 §:n nojalla. Korvausta maksettaisiin sellaisesta luovutetusta omaisuudesta, jota ei voitaisi palauttaa omistajalleen tai haltijalleen tai joka palautettaisiin vahingoittuneena. Oikeus korvaukseen olisi toissijainen, eikä oikeutta olisi, jos korvauksen määrä olisi pienempi kuin 200 euroa. Korvausten tasosta ja laskentaperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella ja korvausten taso voitaisiin määrittää omaisuuslajikohtaisesti.

Ehdotetun säännöksen mukainen valtion korvausvastuu olisi viimesijaista. Oikeutta korvaukseen ei olisi sellaisesta vahingosta, joka olisi muun lain tai vakuutuksen nojalla korvattava. Esityksen perusteluissa todetaan, että viimesijaisuus koskisi myös valmiuslain 154 §:n mukaisen korvauksen suhdetta vahingonkorvauslain (412/1974) nojalla maksettavaan korvaukseen.

Valtiokonttori toteaa, että valmiuslain korvaussäännösten viimesijaisuus suhteessa vahingonkorvauslain nojalla maksettavaan korvaukseen tarkoittaisi, että korvausperuste olisi ensisijaisesti arvioitava vahingonkorvauslain mukaiseen tuottamusvastuuseen perustuvana vahinkona. Vasta mikäli ratkaistaisiin, ettei vahingonkorvauslain mukaista tuottamusvastuuperustetta korvauksen maksamiselle olisi, käsiteltäisiin asia valmiuslain korvaussäännösten perusteella. Valtiokonttori pitää välttämättömänä, että valmiuslain mukainen korvausvastuu säädetään ensisijaiseksi suhteessa valtion yleiseen vahingonkorvausvastuuseen. Vahingonkorvauslain mukainen tuottamusvastuu tulisi

muistiossa todetuin tavoin vain harvoin sovellettavaksi ja tarvittaessa sekä vahinkoa kärsineellä, vahingon aiheuttaneella viranomaisella että Valtiokonttorilla olisi mahdollisuus saattaa aiheutunut vahinko käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa vahingonkorvauslain nojalla.

Valtiokonttorin toimivaltaan ei kuulu sellaisten esine- ja varallisuusvahinkoon perustuvien tuottamusperusteisten korvausvaatimusten käsittely, jotka koskevat Puolustusvoimien toiminnassa kiinteistölle aiheutunutta vahinkoa eikä sellaisten esine- ja varallisuusvahinkoa koskevien korvausvaatimusten käsittely, jotka koskevat Rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutunutta vahinkoa. Tuottamusvastuun arviointi työllistäisi siten useita eri viranomaisia ja johtaisi vain harvoin korvaukseen, jolloin korvausasia käsiteltäisiin joka tapauksessa uudelleen Valtiokonttorissa valmiuslain säännösten mukaisena korvausasiana. Valtiokonttori katsoo, että tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Viimesijaisuus saattaisi myös kuormittaa tarpeettomasti yleisiä

tuomioistuimia, sillä vahingonkorvauslain mukaiseen vastuuseen perustuvan korvaushakemuksen tekemisen ohella tai sijaan valtiota vastaan voidaan nostaa tuottamusperusteista vahingonkorvausta koskeva kanne.

Pykälän mukainen korvausvastuu koskisi vain viranomaisen hallintaan luovutetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon korvaamista. Säännöksen perusteluiden mukaan viranomaisen hallintaan otetulla ajoneuvolla kolmannelle aiheutetun vahingon korvaamiseen sovellettaisiin poikkeusoloissakin liikennevakuutuslain säännöksiä. Perusteluissa on viitattu liikennevakuutuslain 32 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan Valtiokonttori vastaa liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija on vahingon sattuessa Suomen valtio eikä ajoneuvolle ole otettu liikennevakuutusta.

Ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, kenen vastuulla olisi viranomaisen hallintaan otetun ajoneuvon vakuuttaminen liikennevahinkojen varalta. Liikennevakuutuslain 6 §:n mukaan ajoneuvon omistaja ja haltija ovat velvollisia vakuuttamaan ajoneuvon. Saman lain 2 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan ajoneuvon haltijalla tarkoitetaan joko rekisteriin merkittyä ajoneuvon haltijaa tai, jos ajoneuvoa ei tarvitse merkitä rekisteriin, sitä henkilöä, jolle ajoneuvon hallinta on pysyvästi luovutettu. Ajoneuvon tilapäinen luovuttaminen viranomaisen käyttöön ei poistaisi ajoneuvon omistajan tai haltijan vakuuttamisvelvollisuutta, jolloin viranomaisen hallinnassa olon aikana mahdollisesti sattuneet liikennevahingot korvattaisiin lähtökohtaisesti ajoneuvon liikennevakuutuksesta. Myös hallintaan otetulle ajoneuvolle aiheutuneiden vahinkojen korvattavuus tulisi ensisijaisesti arvioitavaksi ajoneuvon mahdollisen Kasko-vakuutuksen perusteella.

Valtiokonttori pitää korvausten alarajasta säätämistä perusteltuna. Alaraja voisi korvausten olennaisuuden turvaamiseksi sekä korvauskäsittelyn sujuvuuden ja korvauskäsittelystä aiheutuvien kustannusten vuoksi kuitenkin olla esitettyä 200 euroa korkeampi, esimerkiksi 500 euroa.

Pykälän 3 momentin mukaan korvausten tasosta ja laskentaperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtiokonttori toteaa pitävänsä välttämättömänä, että korvaustason määrittävien asetusten sisällöstä päätetään mahdollisimman pian ja että asetuksiin mahdollisesti sisällytettäviä laskentaperusteita valmistellaan yhteistyössä Valtiokonttorin järjestelmäkehityksen ja palvelutuotannon kanssa. Näin varmistetaan, että ehdotetun säännöksen mukaiset korvaukset voidaan maksaa saajilleen kohtuullisessa ajassa käyttöönottoasetuksen antamisen jälkeen.

155 § Korvaus muuhun tarkoitukseen luovutetusta omaisuudesta:

Kun kysymyksessä ei olisi sotilaalliseen tarkoitukseen luovutettava omaisuus, säädettäisiin viranomaisen käyttöön tai hallintaan luovutetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon korvaamisesta ehdotetussa 155 §:ssä. Muuhun tarkoitukseen luovutettavasta omaisuudesta maksettava korvaus määräytyisi vahingonkorvauslain 5 luvun 5 §:n mukaan.

Muuhun tarkoitukseen luovutetun omaisuuden osalta lähtökohtana olisi täyden korvauksen periaate. Korvaus olisi perusteluissa esitetyn tavoin huomattavasti 154 §:n säännöstä kattavampi ja koskisi laajemmin myös toimenpiteestä aiheutuvia välillisiä vahinkoja. Laajempaa korvattavuutta perustellaan sillä, että muihin kuin sotilaallisiin tarkoituksiin tehtävä ottotoiminta olisi huomattavasti pienimuotoisempaa kuin 154 §:ssä tarkoitettu toiminta, eikä vastaavaa perustetta rajoittaa valtion korvausvastuuta olisi. Koska säännöksen perusteluissa ei 154 §:n tapaan ole suljettu pois käyttökorvauksen tai vuokran maksamista ajalta, jonka käyttöön otettu esine tai kiinteistö on ollut viranomaisen käytössä tai hallinnassa, voisi 155 §:n nojalla korvattavaksi ilmeisesti tulla myös käyttökorvaus tai vuokra.

Sotilaalliseen käyttöön otettua omaisuutta koskevan 154 §:n tavoin säännös olisi viimesijainen suhteessa muun lain tai vakuutuksen perusteella maksettavaan korvaukseen. Tältä osin Valtiokonttori viittaa 154 §:n kohdalla lausumaansa ja toteaa lisäksi, että tuottamusperusteisten vahingonkorvausvaatimusten osalta Rajavartiolaitoksen ohella poliisi on toimivaltainen viranomainen käsittelemään aiheuttamansa esine- ja varallisuusvahingot. Siltä osin kuin vahinko olisi pelastusviranomaisen aiheuttama, korvausvastuussa olisi asianomainen hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai näiden mahdollinen vastuuvakuutusyhtiö.

156 § Korvaus elinkeinotoiminnan estymisestä:

Elinkeinotoiminnan estymisen johdosta maksettavasta korvauksesta säädettäisiin ehdotetun lain 156 §:ssä. Säännöksen nojalla korvattaisiin vahinko, joka sotilaallisiin tarkoituksiin käyttöön otetun omaisuuden omistajalle tai haltijalle aiheutuisi siitä, että hän ei voisi toteutetun toimenpiteen vuoksi harjoittaa elinkeinotoimintaansa.

Säädettävän asetuksen osalta Valtiokonttori viittaa edellä 154 §:n osalta lausuttuun. Lisäksi Valtiokonttori toteaa, että jos vahingonkorvauslain mukainen korvaus 154 §:ssä tarkoitettusta toimenpiteestä olisi ensisijainen suhteessa valmiuslain mukaiseen korvausvastuuseen, tulisi myös 156 §:ssä samasta toimenpiteestä korvattavaksi säädetty taloudellinen vahinko arvioitavaksi ensisijaisesti vahingonkorvauslain mukaisena vahinkona.

157 § Korvaus palvelun suorittamisesta:

Lakiehdotuksen 157 §:ssä säädettäisiin valmiuslain lisätoimivaltuuksien nojalla suoritettavien palvelujen vastikkeellisuudesta. Säännöksen nojalla korvattaisiin elinkeinonharjoittajalle aiheutuneet kiinteät ja muuttuvat kustannukset, ei kuitenkaan elinkeinonharjoittajalle jäävää voittoa tai toimenpiteestä välillisesti aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Säännös sisältää mahdollisuuden

säätää asetuksella vakiokorvauksesta tai korvauksen määräämisen laskennallisista perusteista. Laskennallisten perusteiden tulisi säännöksen perustelujen mukaan olla riittävän yksiselitteiset.

Valtiokonttori yhtyy säännöksen perusteluissa esitettyyn vaatimukseen laskennallisten perusteiden yksiselitteisyydestä. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan yksiselitteiset laskennalliset perusteet ovat edellytys korvausten nopealle maksamiselle sekä automaation hyödyntämiselle korvaustoiminnassa.

158 § Matka- ja majoituskustannusten korvaaminen:

Lakiehdotuksen 158 §:ssä säädettäisiin työntekijälle tai virkamiehelle aiheutuneiden matka- ja majoituskulujen korvaamisesta. Siltä osin kuin kysymyksessä olisi valtion viranomainen tai laitos, korvausvaatimusten käsittely kuuluisi ehdotetun 160 §:n mukaan Valtiokonttorin vastuulle. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan olisi sekä tarkoituksenmukaista että kustannustehokasta, että valtioon palvelussuhteessa olevien matka- ja majoituskuluja koskevat korvaushakemukset käsiteltäisiin ja maksettaisiin työnantajaviraston toimesta valtion yhteisessä matkalaskujärjestelmässä, jolloin Valtiokonttorin korvattavaksi jäisivät ehdotetun 93 §:n mukaisesti muussa satamassa työskentelemään määrätyn henkilöstön matka- ja majoituskulut.

Säännöksen ehdotettu sanamuoto edellyttäisi matka- ja majoituskulujen korvaamista aiheutuneiden todellisten kustannusten mukaan, jos kustannuksia olisi pidettävä kohtuullisina ja välttämättöminä. Säännös ei siis mahdollistaisi vakiokorvauksen maksamista. Valtiokonttori esittää, että säännökseen tulisi ottaa myös vakiokorvauksen mahdollistava varaus asetuksen antamiseksi tilanteissa, joissa vaarana olisi korvaustoiminnan ruuhkautuminen tapauskohtaista harkintaa edellyttävien hakemusten suuren lukumäärän vuoksi.

159 § Korvaus työtapaturmasta ja ammattitaudista:

Valmiuslain nojalla määrätyn työvelvollisuuden mukaisessa työtehtävässä sattuneet tapaturmat ja ammattitaudit korvattaisiin ehdotetun 159 §:n mukaan valtion varoista kuten työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään. Soveltamisalaan kuuluvat 44 §:ssä tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon työvelvollisuus, 45 §:ssä tarkoitettu väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus sekä 46 §:ssä tarkoitettu yleinen työvelvollisuus. Ehdotetun säännöksen toisen momentin mukaan korvausasian käsittelyyn Valtiokonttorissa sekä muutoksenhakuun korvausasiassa annettuun päätökseen sovelletaan työtapaturma- ja ammattitautilain säännöksiä.

Korvausasian vireilletulosta säädetään työtapaturma- ja ammattitautilain 112 §:ssä. Sen mukaan korvausasia tulee vireille, kun vakuutuslaitos on saanut työnantajan tekemän ilmoituksen vahinkotapahtumasta. Korvausasia voi tulla vireille myös vahinkoa kärsineen omalla ilmoituksella,

julkisen terveydenhuollon toimintayksikön toimittamalla ilmoituksella tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikön toimittamalla ilmoituksella, joka sisältää vahingon vuoksi hoitoa saaneen vahingoittuneen hoitokäyntiä koskevat potilasmerkinnät. Jos korvausasia on tullut vireille muulla tavoin kuin työnantajan ilmoituksella, vakuutuslaitoksen on pyydettävä työnantajaa toimittamaan vakuutuslaitokselle viipymättä ilmoitus vahinkotapahtumasta.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan ehdotetussa säännöksessä olisi tarpeen säätää siitä, kuuluisiko työ- ja tapaturmalain mukainen ilmoitusvelvollisuus säännöksen mukaisessa työtehtävässä sattuneiden tapaturmien ja ammattitautien osalta sille viranomaiselle, joka on antanut työ- tai suorittamisvelvollisuutta koskevan määräyksen vai esimerkiksi sille sosiaali- ja terveydenhuollon yksikölle, jossa työvelvollisuutta suoritetaan. Valtiokonttorilla tulisi joka tapauksessa olla oikeus saada työvoima- tai pelastusviranomaiselta ehdotetun 49 §:n mukaiset tiedot.

160 § Korvauksen hakeminen ja maksaminen:

Korvauksen hakemisesta ja korvaussäännösten toimeenpanossa toimivaltaisesta viranomaisesta säädettäisiin lain 160 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan korvausta olisi haettava Valtiokonttorilta 12 kuukauden kuluessa sen käyttöönottoasetuksen voimassaolon päättymisestä, jonka nojalla suoritettuun toimenpiteeseen oikeus korvaukseen perustuisi. Säännökseen ehdotetaan otettavaksi myös asetuksenantovaltuus; valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää lakiehdotuksen 23 luvussa tarkoitettujen korvausten suorittamisesta ilman hakemusta.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan lähtökohdaksi ehdotettuun säännökseen tulisi ottaa viranomaisaloitteinen prosessi, jossa tieto aiheutuneesta vahingosta tulisi ensisijaisesti viranomaiselta. Tällöin Valtiokonttori saisi asian vireilletulon yhteydessä asianomaiselta viranomaiselta myös vahvistuksen vahingon sattumisesta. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tämä tukisi myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (909/2019, tiedonhallintalaki) tavoitetta parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten välillä.

Jotta korvaus voitaisiin viranomaiselta saadun tiedon perusteella maksaa korvaukseen oikeutetulle, tulisi Valtiokonttorilla olla mahdollisuus saada Verohallinnolta tiedot sille ilmoitetuista pankkiyhteystiedoista. Korvauskäsittelyn tehokkuuden vuoksi myös valmiuslain mukaisissa prosesseissa tulisi pyrkiä siihen, että Valtiokonttori saisi tarvittavat tiedot lähtökohtaisesti muilta viranomaisilta joko teknisiä rajapintoja pitkin tai muulla tietoturvalisellä tavalla.

Säännöksen perustelujen mukaan korvausasian käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain (434/2003) säännöksiä. Jotta korvausmenettely olisi mahdollisimman sujuva, Valtiokonttori esittää, että hallintolain 34 §:n mukaista kuulemisvelvollisuutta ei sovellettaisi silloin, kun korvaus myönnetään vakiokorvauksena, suoraan vaatimuksen mukaisena tai kun korvauksen myöntämiseen ei muutoin liittyisi harkintaa. Kuulemisvelvollisuudesta poikkeaminen olisi perusteltua, jotta korvaus voitaisiin

maksaa siihen oikeutetulle suoraan viranomaisen ilmoituksen perusteella ja vahinkoa kärsinyt saisi viivytyksettä oikeamääräisen korvauksen. Kuulemisvelvollisuudesta poikkeaminen myös mahdollistaisi automaation hyödyntämisen viranomaisaloitteisissa korvausprosesseissa.

Valtiokonttori huomauttaa, että ehdotetussa laissa tulisi säätää Valtiokonttorin mahdollisuudesta periä maksettu korvaus tarvittaessa takaisin vahingosta lopullisessa vastuussa olevalta. Vastaavasti laissa tulisi säätää Valtiokonttorin oikeudesta periä aiheettomasti maksettu korvaus takaisin korvauksen saajalta. Lisäksi Valtiokonttorille tulisi säätää mahdollisuus luopua takautumisoikeuden käyttämisestä sekä korvauksen takaisinperinnästä silloin, kun se katsottaisiin kohtuulliseksi tai kun perittävä määrä olisi vähäinen.

Lisäksi Valtiokonttori esittää harkittavaksi, tulisiko korvaussäännöksissä huomioida niiden mahdollinen veronalaisuus.

161 § Lunastuskorvaus:

Ehdotetun 161 §:n mukaan lakiehdotuksen 94 §:ssä tarkoitetun puun, puutavaran tai turpeen omistajalla taikka hakkuu- tai otto-oikeuden haltijalla on oikeus saada puun, puutavaran tai turpeen luovutuksensaajalta täysi korvaus toimenpiteen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Valtiokonttori huomauttaa, että säännöksen mukaan Elinvoimakeskus määrittää korvauksen määrän, mutta Elinvoimakeskuksen määrittämän määrän mukaisen korvauksen maksamisesta ei säännöksessä ole mainintaa.

164 § Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudet:

Valtiokonttorin oikeudesta saada tietoja säädettäisiin ehdotetun lain 164 §:ssä. Säännöksen mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus saada lisätoimivaltuutta toimeenpanevalta viranomaiselta välttämättömiä toimivaltuuden täytäntöönpanoa koskevia tietoja. Lisäksi Valtiokonttorilla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tietyiltä viranomaisilta kyseisessä luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä korvauksen hakijaa koskevia tietoja.

Valtiokonttori toteaa, että riittävät tiedonsaantioikeudet ovat edellytyksenä korvausten toimeenpanolle. Mahdollisten suurten tietomäärien osalta tietojenluovutus olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa rajapintojen avulla rakenteisessa muodossa. Rajapintojen rakentaminen tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta Valtiokonttori pystyisi varautumaan poikkeustilassa maksettavien korvausten toimeenpanoon.

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:

169 § Muutoksenhaku korvausta koskevaan päätökseen:

Valtiokonttorin korvausta koskevaan päätökseen saisi ehdotetun 169 §:n mukaan hakea oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta voisi valittaa hallintotuomioistuimeen.

Valtiokonttori toteaa, että hallintolain mukainen oikaisuvaatimusmenettely edellyttää, että Valtiokonttori antaa asiassa uuden päätöksen silloinkin, kun korvausvaatimus hylätään. Menettely on raskas erityisesti niissä tilanteissa, joissa vahinkojen ja niistä mahdollisesti tehtävien valitusten määrä nousee suureksi. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan valituksille alttiita ovat erityisesti korvausratkaisut, jotka eivät ole perustuneet täyden korvauksen periaatteeseen.

Valtiokonttori esittää, että lain jatkovalmistelussa tulisi harkita korvausmenettelyn osalta valitukseen sidottua itseoikaisua. Menettelyssä Valtiokonttorin päätökseen tyytymätön toimittaisi valituksen Valtiokonttorille, joka oikaisisi antamansa päätöksen, jos valituskirjelmässä esitetyt vaatimukset olisivat hyväksyttävissä kaikilta osin. Muussa tapauksessa Valtiokonttorin olisi toimitettava valituskirjelmä määräajassa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Jos aiempi päätös olisi oikaistavissa vain osittain, Valtiokonttori voisi väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyisi valituksessa esitetyn vaatimuksen. Valitukseen sidottu itseoikaisu mahdollistaisi joustavan menettelyn virheiden korjaamisessa, eikä se edellyttäisi asianosaiselta sekä oikaisuvaatimuksen tekemistä että erillistä valituskirjelmää.

Valtiokonttori tuo myös esiin, että tuottamukseen perustuvan vahingon osalta korvausta vaativalla ei ole muutoksenhakuoikeutta, vaan vahingonkärsijän on tarvittaessa nostettava kanne riita-asioissa säädettyssä järjestyksessä. Valmiuslain mukaisen ankaraan vastuuseen perustuvan korvauksen ja tuottamukseen perustuvan korvauksen osalta muutoksenhaku siis olisi erilainen. Tämä voi aiheuttaa tilanteen, jossa asiaa käsitellään samanaikaisesti sekä hallinto-oikeudessa että yleisessä tuomioistuimessa, jos vahingonkärsijä vaatii korvausta sekä tuottamusvastuun että valmiuslain mukaisen ankaran vastuun perusteella. Tältä osin Valtiokonttori viittaa aiemmin lausuttuun siitä, että valmiuslain ankaraan vastuuseen perustuvan korvausjärjestelmän tulisi olla ensisijainen. Mikäli valmiuslain korvausjärjestelmä säilyy ehdotetulla lailla viimesijaisena, voisi se yksittäistapauksessa johtaa siihen, että hallintotuomioistuin jäisi odottamaan kanteen ja tuottamusvastuun ratkaisemista

yleisessä tuomioistuimessa ennen valitusasian käsittelyä valmiuslain nojalla. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Lakiehdotuksen 23 §:ssä valtioneuvostolle on säädetty velvollisuus tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin ehdotetun lain lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä ja velvoitteista väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai hyvittämiseksi. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, koronapandemian aikaisissa poikkeusoloissa valmiuslain korvaussäännöksiä ei jouduttu soveltamaan lainkaan. Pandemian torjuntatoimet aiheuttivat kuitenkin talouden taantumista, jonka lieventämiseksi valtio suuntasi yrityksille tukea tilanteesta selviytymiseen. Valtiokonttorin tehtävänä oli toimeenpanna korvausmalli, jolla kriisistä kärsineitä yrityksiä autettiin mahdollisimman nopeasti. Lopulta alun perin ainutkertaiseksi tarkoitettu yritysten kustannustuki

muuttui 11 tukikierrokseksi, joissa jaettiin yhteensä yli miljardi euroa tukia. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan ehdotetun 23 §:n säännöksen perusteella Valtiokonttorille saatetaan säätää koronapandemian aikaisen tukijärjestelmän kaltaisia tehtäviä huolimatta siitä, tulisivatko 23 luvussa säädetyt korvausmenettelyt sovellettaviksi.

Ehdotetun lain 23 luvussa puolestaan säädettäisiin lain nojalla suoritettavista korvauksista, joiden toimeenpano ehdotetaan Valtiokonttorin tehtäväksi. Ehdotetun sääntelyn mukaiset korvaussäännökset olisivat nykyisen valmiuslain sääntelyyn verrattuna selvästi täsmällisempiä. Ehdotuksessa korvauksiin oikeutetuista tahoista, korvattavista vahingoista tai muista menetyksistä sekä korvausten tasosta säädettäisiin lailla ja sääntelyä tarkennettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotuksessa arvioidaan, että uuden valmiuslain mukaisesta korvaustoiminnasta aiheutuisi Valtiokonttorille vähemmän työtä kuin vastaavista poikkeusoloista aiheutuisi voimassa olevan lain säännöksiä soveltaen. Samalla kuitenkin todetaan, että korvaussäännösten tosiasialliset vaikutukset olisivat täysin riippuvaisia kriisin luonteesta ja sovellettavista toimivaltuuksista.

Esityksessä tuodaan esiin, että valmiuslain käyttöönotosta saattaisi aiheutua merkittäviä ja välittömiä lisäresurssitarpeita myös muille kuin varsinaisille turvallisuusviranomaisille, ja että Valtiokonttorin tehtävät voisivat poikkeusoloissa ja osin myös niiden jälkeen lisääntyä. Valtiokonttori toteaa, että asetusten tarkentavat säännökset korvausten alarajasta ja laskentaperusteista vaikuttavat olennaisesti siihen, onko toiminta järjestettävissä automaatiota hyödyntäen vai onko ratkaisuja tehtävä tapauskohtaisen harkinnan mukaisesti manuaalikäsittelyssä, minkä vuoksi tarvittavia resursseja on haastavaa arvioida ilman tietoa asetusten sisällöstä.

Jo ennakollinen varautuminen lakiehdotuksen mukaisten korvausten toimeenpanoon lisää kuitenkin Valtiokonttorin vastuita ja toiminnan menoja. Ehdotetun lain edellyttämän korvausjärjestelmän ja rajapintojen valmistelu ja toteutus edellyttävät lain voimaantulovuonna 2,11 miljoonan euron lisärahoituksen. Rahoituksella katetaan sekä Valtiokonttorille tulevaa henkilöstön lisätarvetta teknologisten valmiuksien valmisteluun, määrittelyyn ja toteutukseen että ehdotetun lainsäädännön

edellyttämiin investointeihin. Investoinneilla rakennetaan valmiuslain edellyttämät toiminnot Valtiokonttorin kehitteillä olevaan korvausjärjestelmään käynnissä olevan uudistushankkeen rinnalla. Korvaustoiminnan ylläpidon vaatimat vuosittaiset teknologiset ja palvelutuotannon resurssit ovat arviolta 540 000 euroa.

Toiminnan täytäntöönpanon edellyttämät resurssitarpeet riippuvat siitä, miten laajasta valmiuslain toimeenpanosta on kyse ja kuinka kaavamaisesti korvauskäsittely pystytään toteuttamaan. Jos hakemuksia tai tapauksia tulee hoidettavaksi 1 000–5 000 kpl, tarve on arviolta 10–20 henkilötyövuotta. Jos tapauksia tulisi yli 10 000, tarve olisi arviolta 25–50 henkilötyövuotta riippuen samanaikaisesti toteutettavien korvausten samankaltaisuudesta, automaatioasteesta, harkinnanvaraisuudesta ja muutoksenhakuun liittyvistä tehtävistä. Tosiasiallinen resurssitarve täsmentyy vasta, kun poikkeusolojen laatu ja annettavien asetusten sisältö on tiedossa.

Ehdotetulla sääntelyllä olisi poikkeusoloissa luonnollisesti vaikutuksia myös Valtiokonttorin korvausmenomäärärahoihin. Korvausmenon kasvuun tulee poikkeusoloihin siirryttäessä varautua riittävällä korvausmenomäärärahalla ja tarvittaessa lisätalousarviomenettelyllä. Valtiokonttori toteaa, että valmiuslain käyttöönoton perusteesta riippuen myös Valtiokonttorin tavanomainen korvaustoiminta saattaa poikkeusoloissa ruuhkautua ja edellyttää lisäresursointia sekä määrärahojen että henkilöstöresurssien muodossa.

Valtiokonttori näkee sille nyt ehdotetuissa toimeenpanotehtävissä samankaltaisia nopeaa toimeenpanokykyä edellyttäviä tehtäväkokonaisuuksia kuin joita Valtiokonttorin vastuulla oli koronapandemian aikana. Valtiokonttori esittääkin, että lain valmistelussa otetaan näihin menettelyihin liittyvät kokemukset huomioon siten, että Valtiokonttori osallistuu etukäteen toimeenpanoa koskevien asetusten muotoiluun ja tässä yhteydessä antaa myös alustavat arviot toimeenpanon vaatimista henkilöstö- ja muista resurssitarpeista, joihin valtiovarainministeriö valmiuslakia käyttöön otettaessa osoittaa Valtiokonttorille tarvittavat

määrärahat.

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Valtiokonttori järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä työelämäpalveluja valtion virastoille ja laitoksille, hoitaa valtion keskuskirjanpitoa, huolehtii valtion vahingonkorvausasioista sekä toimii kuntien taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana

viranomaisena ja rekisterinpitäjänä. Valtiokonttorilla on myös muita sille säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä. Valtiokonttorille on osoitettu erilaisia tehtäviä lähes sadassa erityislaissa.

Valtiokonttori pitää uudistusta tarpeellisena ja kannattaa selkeää lakiperusteista varautumisvelvollisuutta myös poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin. Valtiokonttori toteaa, että sen keskeinen rooli valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien toimeenpanossa tulee huomioida lain jatkovalmistelussa, kuten edellä esimerkiksi lakiehdotuksen 41 §:n (Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen) ja 43 §:n (Irtisanomisajan pidentäminen) osalta on todettu. Lisäksi Valtiokonttori nostaa keskeisinä havaintoinaan esiin seuraavat asiat.

Lakiehdotuksen 23 §:stä ei käy selvästi ilmi, mikä viranomainen vastaisi säännöksessä mainittujen hyvitysten maksamisesta. Valtiokonttori pitää lain tehokkaan toimeenpanon näkökulmasta tärkeänä, että myös täsmällinen hyvitysmenettely suunnitellaan ennakkollisesti.

Valtiokonttori pitää tärkeänä ehdotetun lain 38 §:ssä budjettimenettelystä esitettyä. Valtiokonttori kiinnittää huomiota tarpeeseen muodostaa kriisitilanteissa taloudellista tilannekuvaa valtion budjettimuutosten lisäksi muutoksista kuntien ja hyvinvointialueiden budjeteissa ja rahoitustarpeissa sekä ylipäätään julkiseen talouteen liittyvää ennakointia.

Valtiokonttori katsoo, että valmiuslain mukainen ankara korvausvastuu tulee säätää ensisijaiseksi suhteessa vahingonkorvauslain mukaiseen tuottamusvastuuseen, jotta vältytään monimutkaisilta ja päällekkäisiltä prosesseilta, jotka kuormittaisivat tarpeettomasti useita eri viranomaisia.

Korvausjärjestelmän toimivuus poikkeusoloissa edellyttää, että korvausten tasoa ja laskentaperusteita koskevat valtioneuvoston asetukset valmistellaan mahdollisimman pian tiiviissä viranomaisyhteistyössä, jotta Valtiokonttori voi toteuttaa tarvittavan tietojärjestelmäkehityksen ennakoivasti. Valtiokonttorin arvion mukaan sille poikkeusoloissa osoitettavat korvaustehtävät voivat olla laajuudeltaan huomattavia ja edellyttää merkittäviä lisäresursseja poikkeusolojen laadusta sekä korvausmenettelyjen toteutustavasta riippuen.

Valtiokonttori puoltaa mahdollisimman yksinkertaista ja kaavamaisista korvausmenettelysääntelyä, jotta korvausvaatimusten käsittelyssä voidaan hyödyntää automaatiota. Harkinnanvaraisuutta sisältävä päätöksenteko hidastaa käsittelyä ja lisää henkilöstöresurssien tarvetta.

Valtiokonttorin tehtäväksi ehdotettavan korvaustoiminnan tehokas toimeenpano edellyttää laajoja ja ajantasaisia viranomaisten välisiä tiedonsaantioikeuksia, mikä tukee myös tiedonhallintalain tavoitteita. Valtiokonttori kannattaa viranomaisaloitteista korvausmenettelyä.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Aho Tinja
Valtiokonttori - Tinja Aho