

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

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

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

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:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

On huomattava, että vammaiset henkilöt kuuluvat myös siihen kriittiseen ryhmään, jotka tulee ottaa huomioon työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Vammaisten henkilöiden elintärkeät ja hyvinvoinnin kannalta keskeiset palvelut tulee turvata myös poikkeusoloissa.

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:

Esityksessä pitäisi pohtia tarkemmin sitä, miten turvataan erityisryhmien siirtäminen. Väestön siirtämisessä pitäisi varautua erikseen myös erityisryhmien siirtämiseen ja tässä tarvittavaan erityiskalustoon sekä mahdollisuuksiin lisätä siihen tarvittavaa kapasiteettia. Esteetöntä ja siirtämiseen soveltuvaa kalustoa on hyvin vähän ja säädöksillä ei turvata kaluston riittävää saamista.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Säädöstä voisi tarkentaa lain esitöissä siten, että kävisi selväksi mitä tilapäisellä väestönsuojalla tarkoitetaan ja mitä siltä edellytetään mm. esteettömyyden ja saavutettavuuden suhteen. 75 §:ssä tulisi myös tunnistaa, että määräys tilapäisten suojien rakentamisesta edellyttää pelastuslaitoksen alueellista riskiarviota ja kapasiteettia koskevia tietoja sekä ohjausta siitä, minne ja millaisia tilapäisiä suojia on tarpeen rakennuttaa. Tässä arviossa on otettava erikseen huomioon vammaiset henkilöt.

Muistiossa puhutaan vammaisuuden huomioonottamisesta, mutta ei tarkenneta mitä vammaisuuden huomioonottaminen tarkoittaa. Esim. s.328 ”Majoitusta jär-jestettäessä tulisi ottaa erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat, kuten vammaiset henkilöt...” Tarkentaminen helpottaisi muistion perusteella tehtyjen jatkotoimien valmistelua.

78 §. Siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvolli-suus.

Pykälässä säädettäisiin siirtyneen väestön huollossa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuudesta. Pykälän mukaan ”Toimivaltuus olisi erityisesti tarpeen niiden henkilöi-den huollon järjestämiseksi, jotka tarvitsevat erityistä tukea evakointitilanteessa. Erityistä tukea tarvitsevia ihmisiä ovat esimerkiksi vammaiset tai liikuntarajoittei-set henkilöt... Toimivaltuuden tarkoituksena olisi turvata ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Normaalioloissa hyvinvointialueilla ei ole hallussaan tähän tarkoitukseen sopivaa omaisuutta tai tarvikkeistoa, jolloin sitä tulisi poikkeusoloissa järjestää muualta.”

Olisi tärkeä kartoittaa etukäteen se, minkä verran luovutusvelvollisuudenkaan kautta voidaan turvata erityisryhmiin kuuluvien huolto. Myös hyvinvointialueen tulee varautua poikkeusoloihin. Tätä velvollisuutta ei voida yksin säilyttää yksityisille henkilöille tai yhteisöille tai luottaa siten tapahtuvaan huoltovarmuuteen. On otettava huomioon, että pykälässä puhutaan nimenomaan erityisryhmistä ja usein tässä ryhmässä tarve esteettömälle asumiselle ja apuvälineille on keskeistä. Tämä vaatii tarkkaa laskentaa esteettömistä evakointipaikoista tai muusta akuutin tilanteen jälkeen tapahtuvasta majoituksesta. Hätätilanteessa suunnitelmat on oltava selvät myös erityisryhmiin kuuluvien osalta. Tässä ryhmässä tyypillisesti myös siirtymiset, tilanteiden pitkittyminen sekä kohtuuton odottaminen ovat terveydelle ja hyvinvoinnille erityisen haitallisia.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Eläkkeisiin ja etuuksiin puututaan esityksessä nykyisiä säädöksiä voimakkaammin. Tiukennukset kohdistuvat tiettyihin väestöryhmiin, joilla on muutoinkin haastavaa selviytyä poikkeusoloissa. On

tarkkaan arvioitava perusoikeuksien kannalta uhkaavatko säädökset liikaa perustuslain 19 §:n velvoitteita.

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:

Ehdotetun 14 luvun säännökset legitimoivat käytännössä sen, että vammaisten henkilöiden palveluita ei poikkeusoloissa tarvitsisi turvata. Hyvinvointialueiden entistä laajempia oikeuksia tarvittaessa priorisoida tai keskeyttää kiireettömiä palveluita pitäisi huomattavasti täsmentää. Esityksestä ei käy riittävällä tarkkuudella myöskään ilmi, mikä on akuutti kriisivaihe ja mikä ja pitkäkestoinen hallintavaihe. Riskinä on, että poikkeusvaltuuksien käyttö normalisoituu, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja palveluista päätettäessä. Poikkeusolojen pitkittyessä tämä on erityisen ongelmallista vammaisten henkilöiden toimintakyvyn säilymisen ja hyvinvoinnin kannalta ja tästä on tutkittua tietoa Covid19-pandemian ajalta. Käytännössä lause ”Poikkeuksia voitaisiin kuitenkin soveltaa vain, jos poikkeaminen ei vaarantaisi potilaiden tai sosiaalihuollon asiakkaiden terveyttä ja turvallisuutta ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” tarkoittaa, että tähän tullaan hyvin todennäköisesti vetoamaan. Tämä on ristiriitaista ottaen huomioon, että 4 §:ää koskien muistiossa todetaan ”Valmiuslain soveltaminen ei siten itsessään sisällä mahdollisuutta kansainvälisistä velvoitteista poikkeamiseen.” Tämän johdosta vaikuttaakin siltä, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus jää maininnan tasolle, mutta sen vaikutuksia ei sen tarkemmin oteta huomioon.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

106 §:n 2 momentin mukaan vuokrattavat huoneistot tulisi ensisijaisesti osoittaa sellaiselle asunnontarvitsijalle, jonka asunnon tarve on suurin ottaen huomioon asunnon hakijan ja hänen perheensä henkilökohtaiset olosuhteet ja terveydelliset syyt. Esityksessä ei kuitenkaan riittävästi varmisteta esteettömän asumisen järjestämistä vammaisille henkilöille. On huomattava, että vammaisilla henkilöillä ei ole samanlaisia mahdollisuuksia kilpailla vapailla markkinoilla olevista asunnoista ja Suomen esteellisestä asuntokannasta johtuen vain harva asunto on esteetön. Tämän johdosta vammaisten henkilöiden asunnon järjestämiseen pitäisi pykälissä tai niiden perusteluissa kiinnittää erityistä huomiota.

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 kieltö) 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:

Tulee erikseen kiinnittää huomiota saavutettavien viestintäkanavien toimivuuteen, jotta eri tavoin vammaiset henkilöt voivat saada poikkeusoloissa heitä koskevat välttämättömät tiedot.

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Kynnys huomauttaa, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus mainitaan monessa kohtaa, mutta sen merkitystä ei täsmennetä esityksessä tai sen perusteluissa. Vaikuttaa siis vahvasti siltä, että ihmisoikeudet on otettu huomioon päälle liimatusti. On otettava huomioon, että vammaisjärjestöjä ei osallistettu valmisteluun YK:n vammaissopimuksen 4.3 artiklan mukaisesti. Artiklan mukaan tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät heitä edustavien järjestöjen kautta. Tämä on huomioitava jatkossa. Huomionarvoista on myös se, ettei vammaissopimuksen soveltamista pohdita samoin kuin muita ihmisoikeussopimuksia (s. 193-195).

Useissa pykälissä valmiuslain toimivaltuudet limittyvät tartuntatautilain, pelastuslain ja sektorikohtaisen varautumislainsäädännön kanssa. Toimivaltuuksien käyttö edellyttää kokoaikaista ja reaaliaikaista sekä läpinäkyvää arviointia. Rajoituksista tulee myös luopua välittömästi, jos niiden edellytykset lakkaavat.

Lisäksi pykälistä ei riittävällä tavalla käy ilmi erottelu eri kriisitilanteiden ja niiden keston sekä niitä koskevien toimivaltuuksien välillä. Käytännössä tämä on ongelmallista kriisitilanteen toiminnalle, sillä viranomaisen tai julkishallinnon toimea suorittavan on hyvin vaikea nopeasti tehdä oikeudellisesti täsmällinen pykälätulkinta ja samalla varmistua perusoikeusvaikutuksista sekä ihmisoikeuksien toteutumisesta. Viranomaiset joutuvat kriisitilanteessa valitsemaan useiden rinnakkaisten toimivaltaperusteiden välillä, mikä hidastaa päätöksentekoa, lisää oikeudellista epävarmuutta sekä heikentää ihmisten oikeusturvaa. Myös oikeuksien valvonnan toteutumiseen ei ole esityksessä kiinnitetty riittävästi huomiota.

Vaikka valmiuslain toimivaltuudet ovat muodollisesti yleisiä, niiden vaikutukset eivät jakaudu tasaisesti. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat, kuten vammaiset, ovat selvästi haavoittuvammassa asemassa kuin muut väestöryhmät. Kestävä valmiuslainsäädäntö rakentuu luottamuksesta, että valtio kantaa kriisitilanteissakin vastuun perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. On huomattava, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien turvaaminen vaatii poikkeusoloissa normaalioloja vahvempaa suojaa. Esityksen perusteella tähän ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Poikkeusoloissa viranomaisilla on hyvinkin laajat mahdollisuudet priorisoida palveluita ja rajoittaa oikeuksia, mikä käytännössä tarkoittaa, että juuri vammaiset henkilöt joutuvat kohtuuttomasti kärsimään poikkeusolojen haitoista ja juuri heillä on siihen keskimääräistä heikoimmat edellytykset. Erityisenä riskinä on, että yksilöllisten tarpeiden huomiointi heikkenee olennaisesti ja jopa kohtalokkaasti (esim. palvelut ja apuvälineet sekä hoitotarvikkeet) jäävät ilman riittävää huomiota tilanteissa, joissa toimia suunnitellaan laajoille massoille.

Tästä johtuen vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin tulee kiinnittää enemmän huomiota ja poikkeusolojen määritelmiä, välttämättömyys-kriteerejä sekä asetuksenantovaltuuksia on täsmennettävä, jotta perus- ja ihmisoikeuksiin ei puututa perusteettomasti ja hallitsemattomasti. On otettava huomioon opit, joita saatiin Covid19-pandemian aikana. Pandemian aikana myös perustuslakivaliokunta huomautti, että toistuvasti jatkettut rajoitukset voivat johtaa siihen, että kriisiajan poikkeusnormit muuttuvat normaalitilaksi ilman riittävää perusoikeudellista arviointia. Lausuttavan muistion pohjalta tämä riski on edelleen olemassa. Poikkeusolojen aikaiset rajoitukset on rajattava tarkasti ja perustellummin. Myös parlamentaarisen valvonta on turvattava kaikissa olosuhteissa.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Heini Annina
Kynnys ry - Annina Heini