

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:

STUK kannattaa varautumista koskevia säännösehdotuksia. Varautumisvelvoitteen laajentaminen (6 §) on hyvä ja kannatettava ehdotus. Samaten varautumistoimenpiteiden ulottaminen koskemaan myös häiriötilanteita (7 §). Varautumisvelvollisen riskinarvion korostaminen on tärkeä lähtökohta ja valmiussuunnittelussa (8 §) edellytettyjen toimien yksilöinti tukee omatoimista, organisaatiotason varautumista.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

STUK on eri yhteyksissä tuonut esiin varautumisen yhteensovittamisen merkityksen vakaviin säteilyvaaratilanteisiin liittyen, tätä vasten ehdotettu varautumisen ohjausta ja valvontaa koskeva sääntely (9 §) korostaa oikein yhteistoiminnan merkitystä. Sanamuotoa ”Ministeriöt vastaavat oman hallinnonalansa ohjauksesta ja valvonnasta sekä tarvittavilta osin yhteensovittavat varautumista.” voisi harkita muutettavaksi vahvemmassi poistamalla tarvittavilta osin -määritteen. Valtioneuvoston kanslian koordinaatioroolin määrittelyä STUK pitää nykytilaa olennaisesti selkiyttävänä.

Vakavien säteilyvaaratilanteiden jälkivaiheen toimien yleisestä koordinoinnista ei tällä hetkellä ole selkeästi säädetty, mutta esitetty 28 §:n mukainen tehtävien osoittaminen erikseen määriteltävälle viranomaiselle voisi olla ratkaisu tunnistettuun haasteeseen sekä myös peruste poikkeusolojen pitämiselle voimassa.

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:

26 § Viestinnän tehostaminen poikkeusoloissa ja tiedotusten julkaisuvelvollisuus

STUK pitää viestintää koskevan pykälän lisäystä lähtökohtaisesti kannatettavana. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä käytetty termi ”tehostettu viestintä” on käsitteenä väljä. Vaikka pykälässä edellytetään huolehtimaan viestinnän oikea-aikaisuudesta ja saatavuudesta väestön tiedonsaannin turvaamiseksi, nämä eivät yksin riitä selventämään, mitä tehostetun viestinnän tulisi käytännössä sisältää. Erityisesti tilanteissa, joissa tapahtumat kehittyvät nopeasti, tehostettuun viestintään kuuluu olennaisesti myös viestinnän nopeus. Viranomaisen tulee pystyä välittämään tietoa viipymättä, usein myös alustavien tietojen pohjalta.

Pelkkä viranomaisen oman toiminnan kuvaaminen ei kaikissa tilanteissa riitä turvaamaan väestön tiedonsaantia. Poikkeusoloissa keskeistä on, että viranomainen välittää ymmärrettävää, oikea-aikaista ja kokonaiskuvaa tukevaa tietoa itse tilanteesta: sen vaikutuksista, syistä, vaihtoehtoisista kehityskuluista sekä siitä, miten väestön tulee toimia. Ehdotamme, että pykälän perusteluissa selvennetään tehostetun viestinnän sisältävän myös tilannekuvaa ja tilanneymmärrystä koskevaa viestintää, ei ainoastaan viranomaisen omista toimista tiedottamista. Selvennys tukisi väestön kokonaisvaltaista tiedonsaantia ja vahvistaisi luottamusta viranomaisiin poikkeusoloissa. Viranomaisten tulee myös aktiivisesti kertoa väestölle, mistä ajantasaista tietoa on ensisijaisesti saatavilla.

27 § Valtionhallinnon viestinnän välitön johtaminen

STUK pitää pykälän lähtökohtaa, valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamisen mahdollistamista poikkeusoloissa, perusteltuna. Haluamme kuitenkin tuoda esiin seuraavan täydennystarpeen:

VNK:n toimivallan laajuus jää nykyisessä muotoilussa avoimeksi. Ei ole yksiselitteistä, voiko VNK antaa määräyksen, joka koskee viranomaisen velvollisuutta julkistaa tai olla julkaisematta tietoa (vrt. 35 §). Tämän tyyppinen valtuus voisi olla ongelmallinen tilanteissa, joissa substanssiviranomaisella on asiantuntijavastuu. Esimerkiksi pelastuslain 46 §:n mukaan STUKin tehtäviin kuuluu ilmoittaa, varoittaa ja raportoida poikkeavista säteilytilanteista sekä antaa suojelutoimia koskevia suosituksia, ja Säteilyturvakeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan STUKilla on toimialaansa liittyvissä kannanotoissaan ja valvontatoiminnassaan riippumaton asema. Myös ydinturvallisuusalan kansainvälisissä sopimuksissa on tiettyjä ilmoitusvelvollisuuksia. Ehdotamme, että valmiuslain pykälän tekstiä tai sen perusteluita täsmennetään siten että VNK:n mahdolliset sisältömääräykset eivät saa syrjäyttää substanssiviranomaisen asiantuntijavastuuta. Tämä selventäisi rajanvetoa koordinoivan ja operatiivisen viestinnän välillä.

Muotoilu on epäselvä siltä osin, tarkoitetaanko viestinnän johtamisen siirtämisellä VNK:hon substanssiorganisaation viestintäjohtoon siirtämistä VNK:hon vai viestinnän tekemisen koordinoimista ja johtamista VNK:sta VNK:n henkilöstön voimin.

28 § Asian tai tehtävän osoittaminen tietylle viranomaiselle

Pykälä mahdollistaa tehtävien osoittamisen eri viranomaisille poikkeusoloissa. Tällä on vaikutuksia myös viestintävastuuseen, koska tehtävän siirtyminen voi vaikuttaa siihen, kuka antaa väestölle tietoa ja millaisilla valmiuksilla.

Ehdotamme, että pykälän perusteluissa selvennetään seuraavat asiat:

- Tehtävän osoittaminen viranomaiselle sisältää myös vastuun kyseiseen tehtävään liittyvästä viestinnästä, mukaan lukien viestinnän oikea-aikaisuus ja saatavuus.
- Substanssiviranomaisen asiantuntijarooli ja siihen liittyvä viestintävastuu säilyvät, vaikka hallinnollinen tehtävä osoitettaisiinkin toiselle viranomaiselle.
- Viranomaisen vaihtuminen ei saa heikentää väestölle annettavan tiedon ymmärrettävyyttä, oikeellisuutta ja nopeutta.
- Tehtävänsiirroista ja niiden vaikutuksista tulee viestiä avoimesti, jotta väestö tietää, mikä viranomainen antaa kulloinkin luotettavaa tietoa tilanteesta.
- Mikäli viestintävastuu siirtyy viranomaiselta toiselle, on varmistettava, että vastaanottavalla viranomaisella on tähän riittävät resurssit. Kansalaisten tulee tietää selkeästi, mikä viranomainen vastaa viestintää kussakin tilanteessa. Viranomaisten kesken on oltava yhteinen käsitys siitä, mikä taho antaa tilanteeseen liittyvät suositukset, määräykset ja päätökset.

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:

35 § Tietynsisältöisen viestin julkaisuun velvoittaminen tai julkaisun kieltäminen

STUK kiinnittää huomiota edellä 27 §:n yhteydessä mainittuun sääntelyyn STUKin asemasta. Ehdotetun 35 §:n sääntelyä olisi sovellettava edellä mainittu erityissääntely huomioon ottaen.

Esitystä valmisteltaessa olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että 27 ja 35 §:n soveltamistilanteiden erot ovat pykälän sanamuotojen ja perustelujan tasolla riittävän selvät.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

7 luku Työvoiman saatavuuden turvaaminen

STUKin näkemyksen mukaan on perusteltua, että STUK on mainittuna työvoiman saatavuutta koskevissa säännöksissä ehdotuksen mukaisesti.

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:

-

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:

14 luku Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

Lain 14 luvussa on säännöksiä terveydenhuoltoa koskevista toimenpiteistä ja poikkeuksista. STUK kiinnittää huomiota siihen, että säteilylaissa ja sen nojalla on annettu verraten yksityiskohtaista sääntelyä, joka koskee terveystalouden tarjoamista (esim. säteilytoiminnan vaatimukset 66 ja 67 §:ssä) ja ammattihenkilöiden toimintaa (esim. 13 luku). STUKin näkemyksen mukaan myös näistä vaatimuksista voi olla tarvetta säätää poikkeuksia väestön turvaamiseksi tai terveydenhuollon toimivuuden turvaamiseksi. Esimerkiksi koronapandemian aikana ilmeni, että olisi saattanut ollut kokonaisuutena arvioiden perusteltua käyttää vanhempia, aktiivikäytöstä poistettuja röntgenlaitteita, vaikka ne eivät kaikkia uusimpia käytönaikaisia vaatimuksia täyttäneetkään. STUK ehdottaa, että lainsäädännön valmistelussa sääntelyä arvioidaan suhteessa säteilylainsäädännön vaatimuksiin.

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 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:

17 luku Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

Lain 123 §:ssä säädettäisiin energiantuotannon ohjaamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi päätöksellään velvoittaa voimalaitoksen ajajan ajamaan laitostaan energiajärjestelmässä. STUK toteaa, että ydinvoima on Suomen merkittävin sähköntuotantomuoto (n. 40 %:n osuus). Tulevaisuudessa käytössä voi olla myös lämmöntuotannossa käytettäviä reaktoreja. STUK pitää tärkeänä, että poikkeuksellisistakin ajovelvoitteista huolimatta ydinvoimalaitosten turvallisuustaso säilyy korkeana kaikissa tilanteissa, eivätkä asetetut ajovelvoitteet vaaranna työntekijöiden tai väestön turvallisuutta. STUKin näkemyksen mukaan sääntelyä olisi myös täsmennettävä siltä osin, voidaanko toimijaa velvoittaa ajamaan ydinvoimalaitosta, vaikka sille ei olisi ydinenergiainsäädännön mukaisesti edellytyksiä esimerkiksi sen vuoksi, että laitoksella ei ole käyttö lupaa, laitosta ei ole lupaa ajaa niin suurella teholla kuin tarve on tai STUK on päättänyt laitoksen käyttöä koskevasta rajoituksesta.

Energiantuotannon ohjaamista koskevaan sääntelyyn liittyen STUK kiinnittää huomiota valmistelussa olevaan ydinenergiain kokonaisuudistukseen. Lakiin on tarkoitus sisällyttää sääntelyä, joka koskee ydinlaitosten toimintaa poikkeusoloissa. Sääntelyn nojalla STUK voisi myöntää poikkeuksia ydinenergiain nojalla annetuista määräyksistä.

STUK kiinnittää huomiota myös Ruotsissa parhaillaan käytävään keskusteluun ja selvityksiin siitä, miten ydinvoimalaitokset voivat tuottaa sähköä yhteiskunnalle kriisitilanteiden aikana (esim. <https://www.regeringen.se/artiklar/2026/02/sa-ska-karnkraften-fungera-vid-hojd-beredskap/>).

Ehdotetun lain luvussa on säännöksiä polttoaineen saannin varmistamisesta. STUK toteaa, että nykyisin lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä ydinpolttoaineen varmuusvarastoinnista. Tätä voisi olla tarpeellista arvioida energiansaannin turvaamisen näkökulmasta.

Lain 132 §:ssä säädettäisiin jätehuollon turvaamisesta. Lupa- ja valvontavirasto voisi antaa velvoitteita muun muassa jätteen käsittelijöille. Jätteistä STUKin toimialaan kuuluvat ydinenergialaissa tarkoitetut ydinjätteet sekä säteilylaissa tarkoitetut radioaktiiviset jätteet ja muut jätteet, joiden jätehuollossa on huomioitava säteilyturvallisuus (Sätl 78.3 §). Esimerkiksi vakavan ydinvoimalaitosonnettomuuden seuraavasta laskeumatilanteen puhdistustoimista seuraa erittäin suuri määrä jätettä, jossa on hyvin vähäinen määrä radioaktiivisia aineita, mutta joka on suurien määrien takia sellaisia, joita ei voida hoitaa olemassa olevilla järjestelyillä. Muun muassa Fukushima onnettomuuden seurauksena jälkihoidossa nämä aiheuttivat merkittäviä haasteita. Tällaiset jätteet kuuluvat pääasiassa jätelain soveltamisalaan (Valtioneuvoston asetus ionisoivasta säteilystä (1034/2018) 31 §) ja näin lain 132 §:n säätelyyn, mutta niiden käsittelyssä säteilyturvallisuus on huomioitava Sätl 78.3 §:n mukaisesti. STUKin näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että lain 132 § mahdollistaisi riittävät järjestelyt, jotta vakavassa laskeumatilanteessa pystytään hoitamaan syntyvät puhdistusjätteet, joiden osalta esimerkiksi jäteasetuksen (978/2021) keräysvaatimukset saattavat olla käytännössä mahdottomia. Tämän johdosta pykälän soveltamista edellä mainittuihin STUKin toimialalle kuuluviin jätteisiin tulisi tarkastella.

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:

-

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:

-

Säätämisjärjestysperusteluja 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:

-

Haataja Ville
Säteilyturvakeskus