

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:

Valmiuslaissa säädetty varautumisvelvollisuus on yliopistoille uusi, sillä voimassa olevassa valmiuslaissa (nykyisessä valmiuslaissa) velvollisuus on asetettu mm. valtion itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, mutta ei muille itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille. Yliopisto pitää myönteisenä, että esityksessä on otettu huomioon velvollisuuden ulottaminen koko korkeakoululaitokseen. Se koskee julkisoikeudellisia yliopistoja itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina ja muita korkeakouluja lailla julkista hallintotehtävää hoitamaan perustettuina tai siihen lailla velvoitettuina yhteisinä. Yliopistoja koskee jo nykyään yliopistolain 90 §:n mukainen varautumissuunnitelmavelvollisuus. Yliopiston käsityksen mukaan nämä sääntelyt täydentävät toisiaan eikä niiden välillä ole ristiriitaa.

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

Ostopalvelujen huomiointi on perusteltua, kuten mietinnössä todetaan, niiden toiminnallisen merkityksen takia. Velvoitteiden toteutuminen yksityisiltä yhteisöiltä hankituissa palveluissa edellyttää palvelusopimusten uudelleen neuvottelua toimittajien kanssa; olemassa olevissa palvelusopimuksissa poikkeusolot lasketaan force majeure –tapahtumiksi ja normaaliolojen jatkuvuus- ja toipumismenettelyt on mitoitettu sen mukaisesti.

Mietinnössä on sopimusteitse varautumiseen velvoittamisen osalta todettu, että sääntely vastaa nykyisen valmiuslain tarkoitusta ja sopimusteitse varautumiseen velvoittaminen on lähtökohtana myös nykyisen lain esitöiden mukaan. Yliopisto kiinnittää huomiota siihen, että myös palveluhankinnoissa sovellettavien julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JYSE 2025) poikkeusoloihin on varauduttu tavanomaisella force majeure -ehdolla. Lähtökohtana ei siis ole ollut sopimusteitse varautuminen. On ilmeistä, että uusi velvoite varautumiseen myös sopimusteitse

tulee lisäämään kustannuksia sekä edellytetyn oman työn että sopimusten kustannusvaikutuksen vuoksi.

Sopimusteitse velvoittaminen ei takaa palvelun jatkumista, ei myöskään varautumismenettelyjen auditointi, koska viime kädessä kyse on palvelutuottajan tahdosta ja kaupallisista valinnoista kulloisessakin vallitsevassa tilanteessa. Ulkomaiset toimittajat voivat olla haluttomia antamaan mitään sitoumuksia palvelun toimittamisesta poikkeusoloissa; vähintäänkin tällä on kustannuksia korottava vaikutus, kuten mietinnössä todetaan.

Pidemmällä aikavälillä pykälällä saattaa olla keskittäviä markkinavaikutuksia: asiakkaat siirtyvät sellaisiin toimittajiin, jotka ovat valmiita ilmaisemaan sitoumuksensa poikkeusoloihin varautumiseen.

Pyrkimys valmiussuunnitelmien yhdenmukaistamiseen ja yhteismitalliseksi saattamiseen on kannatettava, samoin harjoittelun merkityksen tunnustaminen nostamalla se lainsäädännön tasolle. Valmiussuunnitelman sisältöä koskevat kohdat vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. 2 mom tarkoittama materiaallinen varautuminen voi aiheuttaa merkittäviäkin kustannuksia. Uudet veloitteet vaativat lisää henkilö- ja järjestelmäresursointia sekä yliopistotasolla että yksiköissä.

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:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Yliopisto viittaa tässä 14 luvun kommentteissaan 44 §:stä lausumaansa: Yliopisto kiinnittää tässä huomiota myös 44 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen työvelvollisuuden ja 8 luvussa säädettyjen muiden työvelvollisuuksien yhteensovittamiseen välttämättömien koulutustarpeiden kanssa. Mikäli terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksia keskeytyisi opettajien työvelvollisuuden takia, keskeytyksestä aiheutuisi suurta haittaa ja nopeasti myös työvoimapulaa. Yliopisto pitää toivottavana, että 44 §:ään harkittaisiin poikkeusta tältä osin.

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:

95 – 100 §:

Lääkehuollon osalta esitettävät muutokset täsmentävät terminologiaa ja siten selkeyttävät velvoitteiden kohdentumista. Myös lääkkeen myyntiluvan haltijan sekä lääkkeen määrääjän ottaminen mukaan on kannatettava lisäys, sillä näin lääkehuollon koko arvoketju saadaan myös valmiuslain piiriin. Myös 99 §:ään ja 100 §:ään ehdotetut viranomaisten valtuuksien laajennukset lääkkeiden saatavuuden parantamiseksi ovat esitetyissä rajoissaan perusteltuja. Niiden osalta ei kuitenkaan voi liikaa korostaa päätösten oikeasuhtaisuuden ja tarkkarajaisuuden merkitystä. Lisäksi lain esitöissä olisi syytä vähintäänkin mainita lääkkeiden varmuus- ja velvoitevarastojen lisäksi apteekkien varastointivelvoite, sekä sen merkitys, mikäli apteekki velvoitetaan valmiuslain nojalla laajentamaan toiminta-aluettaan.

Ehdotettu lakimuutos ei käsittele uusitusta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS 2025) poiketen lainkaan lääkkeiden saavutettavuutta, eli miten lääkehuollon toimijat pystyvät paitsi toimimaan mahdollisimman normaalisti poikkeusoloissa, myös toteuttamaan lakiehdotuksessa esitetyt mahdolliset muutokset toiminnassaan ja/tai toiminta-alueessaan. Kansalaisten lääkehuollon toteutuminen edellyttää, että maahan saadut tai täällä valmistetut lääkkeet saadaan jaeltua kustannustehokkaasti ja lääketurvallisuuden vaarantumatta koko maahan. Tämä tarkoittaa lääkevalmistajien, lääketukkukauppojen sekä avo- ja sairaala- apteekkien toimintaedellytysten, ammattihenkilöstön riittävyyden sekä kriittisen infrastruktuurin (mm. energia, tietoliikenne sekä maksuliikenne) toimivuuden turvaamista jo normaalioloissa.

Poikkeusolojen vaihtoehtoisen tai korvaavan lääkkeenvalmistuksen mahdollistamiseksi eri valmistusyksiköiden kuten myös eräissä apteekeissa tehtävän ns. ex tempore -valmistuksen edellytykset tulee etukäteen turvata. Raaka-aineiden sekä laitteiston saatavuuden lisäksi merkittävää on teollisen tuotannon osaamisen varmistaminen.

Lain 98 §:ssä esitetyn mukaisesti on perusteltua, että terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön mukaan laillistetut, luvan saaneet tai nimikesuojatut ammattihenkilöt voivat, jollei laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, koulutuksensa, kokemuksensa ja ammattitaitonsa mukaisesti toimia toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveystalvelujen tuottamisen kannalta. Jotta tämä voisi poikkeusoloissa häiriöttömästi toimia, tulisi varautua jo normaalioloissa siihen, että (farmaseutit ja) proviisorit apteekeissa voisivat hoitaa tiettyjä lieviä sairauksia (engl. minor ailment) kuten Isossa-Britanniassa (<https://www.england.nhs.uk/primary-care/pharmacy/pharmacy-services/pharmacy-first/>) ja vähentää muun terveydenhuollon kuormitusta. Lisäksi (farmaseutit ja) proviisorit voisivat uusia joidenkin lääkkeiden reseptejä apteekeissa ja vähentää muun terveydenhuollon kuormitusta.

Lääkealaan kokonaisuutena on jo pitkään kohdistettu merkittäviä kustannussäästöjä ja -leikkauksia heikentäen merkittävästi alan toimijoiden kannattavuutta. Siksi on tärkeää, että valmiuslain nojalla annettujen velvoitteiden aiheuttamien kustannusten korvaaminen määritellään selkeästi.

Yhteiskunnan ja kansalaisten resilienssin kannalta myös poikkeusoloissa hyvin toimiva lääkehuolto on keskeinen. Siksi olisi suotavaa, että alan ja sen toimijoiden kriittisyys noteerattaisiin eri laeissa koherentisti.

101 §

101 §:n 2 momentissa mainittu toimintojen siirtäminen toiselle paikkakunnalle voi osoittautua erittäin haasteelliseksi yliopistoille. Suuri osa STEM-alojen tutkimuksesta ja osa opetuksesta on erittäin sidonnaista tutkimusinfrastruktuureihin, joiden siirtäminen voi olla vaikeaa tai mahdotonta. Myös kriittisiksi tunnistettujen tutkimusinfrastruktuurien (esim. eläintoiminnot, BSL-tilat, tietovarannot sekä viranomaistoimintoja tukevat yksiköt) osalta siirto voi osoittautua käytännössä mahdottomaksi. Näiden toimintojen jatkuvuus tulee siis muuten huomioida selkeästi yliopiston omassa valmiussuunnitelmassa. Monelta osin siirtyminen etätyöhön ja –opetukseen on kuitenkin mahdollista kohtuullisen nopeasti kuten Covid-pandemien yhteydessä tehtiin.

Nyt valmisteilla oleva laki ja YTS 2025 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia) molemmat pitävät koulutusta ja tutkimusta välttämättöminä väestön toimintakyvylle ja talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden ylläpidon vaatimalle osaamiselle. Tämän takia olisi perusteltua, että YTS:n tarkoittamat keskeiset kasvatus- ja koulutuspalvelut määriteltäisiin ja niitä tuottavat tahot nimettäisiin huoltovarmuuskriittisiksi toimijoiksi. Tätä statusta tarvittaisiin tueksi velvoitettaessa yksityisiä palvelutuottajia toimittamaan tarvittavat tukipalvelut 6 § tarkoitetulla tavalla näiden keskeisten palvelujen järjestämiseen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää opetus- ja koulustoiminnan siirtymisestä toteutettavaksi etäopiskeluna ja etäopetuksena. Kuten edellä on todettu, tämä vaihtoehto olisi yliopistolle ensisijainen fyysiseen siirtoon tai keskeytykseen verrattuna. Yliopistoissa on kuitenkin kriittisen tärkeitä koulutuksia, joita ei ole mahdollista siirtää kokonaan etäopetukseen, siirtää fyysisesti tai keskeyttää ilman huomattavia haittavaikutuksia.

Yliopistojen rooli terveydenhuollon henkilöstön koulutuksen turvaamisessa on poikkeusoloissakin ratkaisevan tärkeä. Yliopistojen velvollisuutena on varmistaa koulutuksen jatkuvuus ja laatu kaikissa tilanteissa. Tämä edellyttää joustavien opetusjärjestelyjen hyödyntämistä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista, kuitenkin niin, ettei koulutuksen pätevyys ja osaamisvaatimuksista poiketa. Näin yliopistot omalta osaltaan turvaavat terveydenhuollon osaavan henkilöstön riittävyyttä sekä potilasturvallisuutta myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa yliopistot voivat tehdä opetukseen liittyviä joustoja, mutta lääkäriskoulutuksen osalta mahdollisuus joustoihin on hyvin rajallinen.

Potilasturvallisuus edellyttää, että lääkärin koulutukselle asetetut pätevyysvaatimukset täyttyvät kaikissa olosuhteissa. Laillistetun lääkärin tehtäviin liittyvistä kelpoisuus- ja osaamisvaatimuksista ei voida poiketa kriisitilanteessakaan. Lääkärikoulutusta ei voida lyhentää tai klinisiä harjoitteluja poistaa, vaikka terveydenhuollossa vallitsisi henkilöstöpula. Lyhytkin keskeytys lääkäriskoulutuksessa tarkoittaisi, että tietty vuosikurssi ei saavuta rajoitettuja ammattioikeuksia eikä valmistu normaaliajassa, mikä nopeasti johtaisi työntekijäpulaan terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Lääketieteellisen koulutuksen jatkuvuus poikkeusoloissa on keskeinen osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Lääkärikoulutuksen ja erikoistumiskoulutuksen keskeytyminen aiheuttaa viivevaikutuksen, joka heikentää terveydenhuollon henkilöstökapasiteettia useiden vuosien ajan kriisin päättymisen jälkeen. Poikkeusolojen sääntelyssä tulisi turvata mahdollisuus määritellä kriittiset koulutukset, joita ei voida keskeyttää ilman merkittävää haittaa kansalliselle huoltovarmuudelle. Yliopisto pitää tärkeänä, että 1 kohdassa mahdollistettaisiin myös

tämäntyyppisen kriittisen opiskelun ja opetuksen sulkeminen asetuksella säädettyjen toimien ulkopuolelle.

Helsingin yliopisto haluaa kiinnittää huomioita siihen, että nykyiset resurssit ja terveydenhuollon rakenne eivät soteuudistuksen jälkeen riittävästi tue lääkärikoulutuksen ja erikoislääkärikoulutuksen järjestämistä poikkeusoloissa. Ja nykytilanteessa opiskelijoille ei pystytä tarjoamaan riittävästi klinisiä harjoittelupaikkoja. Lisäksi koulutuksen sisältöjen kehittämisessä ei ole tällä hetkellä huomioitu kriisitilanteiden edellyttämiä valmiuksia. Tämän johdosta on vaarana, ettei terveydenhuollon henkilöstön osaaminen ja saatavuus ole riittävällä tasolla, mikäli poikkeusolojen vaatimat joustot tulisivat ajankohtaisiksi.

Yliopisto kiinnittää tässä huomiota myös 44 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen työvelvollisuuden ja 8 luvussa säädettyjen muiden työvelvollisuuksien yhteensovittamiseen välttämättömien koulutustarpeiden kanssa. Mikäli terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksia keskeytyisi opettajien työvelvollisuuden takia, keskeytyksestä aiheutuisi suurta haittaa ja nopeasti myös työvoimapulaa. Yliopisto pitää toivottavana, että 44 §:ään harkittaisiin poikkeusta tältä osin.

Pykälässä on mainittu opiskelun ja opetuksen säätämisestä toteutettavaksi etäopiskeluna tai keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, mutta opiskelijavalintaa ei ole mainittu lakitekstissä eikä perusteluissa. Koronapandemian aikana nimenomaan yliopistojen valintakokeiden toteuttaminen poikkeusoloissa osoittautui haastavaksi sekä käytännössä että oikeudellisesti. Epäselvyyden välttämiseksi laissa tulisi määritellä, kuuluuko myös opiskelijavalinta asetuksella säädettävien poikkeustoimien piiriin.

Poikkeusoloissa yliopisto toivoo mahdollisuutta sopia toisten yliopistojen kanssa siitä, voiko jokin alue ottaa vastaan toisen alueen hakijoita paikan päällä toteutettavaan valintakokeeseen tai soveltuvuuskokeeseen. Tähän vaikuttaisi mm. toiselle alueelle siirtyvien hakijoiden määrä. Yliopistot toimivat koepaikkakuntina yhteisille valintakokeille, joten toisen yliopiston järjestämiin valintakoetilaisuuksiin osallistuminen on teknisesti mahdollista. Poikkeustilanteessa myös yliopisto itse voi järjestää valintakoetilaisuuden toisella paikkakunnalla, mutta ylivoimaisesti yksinkertaisempaa ja kustannustehokkaampaa on siirtää hakijoita muiden yliopistojen koetilaisuuksiin.

Vaihtoehtoisesti yliopistojen tulisi selvittää yhdessä mahdollisuus siirtyä digitaaliseen etäkokeeseen. Kaikki kirjallisia valintakokeita A-I tehtävät päätökset valintakokeiden toteuttamisesta poikkeusoloissa koskevat kuitenkin aina kaikkia Suomen yliopistoja valintakokeiden kansallisesta luonteesta johtuen, vaikka poikkeusolot vallitsisivat vain yhdellä alueella.

Mikäli valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin yhden alueen valintakokeet toteutettavaksi etävalintakokeina, käytännössä Suomen yliopistojen tulisi selvittää koko Suomen yliopistojen valintakokeiden muuttaminen etänä toteutettaviksi hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

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 kieltäminen) 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:

-

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:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Karppinen Laura
Helsingin yliopisto - Helsingin yliopiston rehtori Sari Lindblom