

LAUSUNTOLUONNOS VALMIUSLAIN VARAUTUMISVELVOLLISUUTTA KOSKEVASTA KEHITTÄMISMUISTIOSTA

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

YLEISET KOMMENTIT

Helsingin kaupunki pitää valmiuslain varautumisvelvollisuuteen esitettyjä alustavia muutosehdotuksia lähtökohtaisesti perusteltuina. Kuten muistiossakin on todettu, myös Helsingin kaupungin mielestä valmiuslaissa tulisi määrittää tarkemmin mihin tulee varautua: varaudutaanko tehtävien mahdollisimman hyvään hoitamiseen myös poikkeusoloissa vai lakisääteisten tehtävien jatkuvuuden varmistamiseen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen? Kaupungin näkemyksen mukaan valmiuslaissa tulee myös määritellä tarkemmin mitä kuuluu varautumiseen, esim. riskien arviointi, suunnitelmien laadinta, resurssien varaaminen, tarvittavien sopimusten laatiminen ja toiminnan harjoittelu.

Helsingin kaupunki pitää myös varautumisvelvollisuuden laajentamista normaaliolojen häiriötilanteisiin on perusteltua, mutta tunnistaa, että näiden häiriötilanteiden määrittelemisen ei ole yksiselitteistä.

Muistion sivuilla 2-3 todetaan, että *"valmistelussa on lisäksi selvitettävä, voidaanko valmiuslain velvoitteet normaalioloissa (varautuminen) ja sen käyttöönottilanteissa (kriisijohtaminen) täsmentää toiminnalliseksi kokonaisuudeksi."* Tämä on Helsingin kaupungin mielestä tärkeä ja kannatettava tavoite, koska valmiuslain tavoitteena on oltava toiminnallisuus, mikä kuntatasolla tukee selkeää viestintää ja päätöksentekoa kriisitilanteissa. Nykyisellään 109§ osalta esimerkiksi etäopetuksen järjestäminen kuntatasolla edellyttää erillisiä asetuksia, mikä ei tue toiminnallisuutta kokonaisuutta ja kuntien poikkeusolojen suunnittelua.

Muistion sivulla 3 todetaan, että *"kattava ja toimiva tilannekuvatoiminta on jatkuva osa varautumista."* Helsingin kaupunki katsoo tämän olevan ehdottomasti näin. Valittavasti tämä periaate ja laki viranomaisen julkisuudesta, tietosuojalainsäädäntö sekä eri toimialoja koskeva erityislainsäädäntö ovat tähän liittyen osin keskenään ristiriidassa. Varautumiseen liittyen eri viranomaisten välinen yhteisen tilannekuvan ylläpitäminen ja tietojen välittäminen on keskeistä. Tietojen kokoaminen ja jakaminen viranomaisten kesken on kuitenkin ajoittain haastavaa julkisuuteen ja tietosuojaan liittyvien syiden takia.

Muistion sivulla 5 todetaan, että *"viranomaisten tehtävät saattavat poikkeusoloissa joltain osin muuttua ja lisääntyä tai niitä saatetaan joutua hoitamaan poikkeuksellisen nopeasti. Poikkeusolot voivat edellyttää myös sellaisia organisatorisia tai viranomais-*

14.2.2024

ten toiminnan järjestelyjä, joita lainsäädäntö ei normaaliaikana mahdollista. Kriisiolosuhteisiin sopeutuminen ja niistä selviytyminen edellyttää, että poikkeusolojen toimintaan on riittävällä tavalla varauduttu etukäteen normaalioloissa.” Helsingin kaupunki tunnistaa, että keskeistä on kriisien ja siihen liittyvien tilanteiden nopea eska-loituminen. Valmiuslain on mahdollistettava selkeät mahdollisuudet tarvittavien toimenpiteiden (toiminnan muutokset/vast.) tekemiseksi nopealla aikataululla. Nopeasti kehittyvissä tilanteissa tarvittavien muutosten käyttöönotto riittävän nopeasti valtioneuvoston asetuksella ei välttämättä ole mahdollista. Tästä syystä on tietyissä tapauksissa harkittava toimivallan delegoimista valtioneuvostoa alemmalle tasolle (esimerkiksi vastuuministeriö).

Muistion sivulla 6-7 on todettu, että *”valmiuslain 12 §:ssä säädetty varautumisvelvoite ei sanamuotonsa mukaisesti ulotu yksityisen sektorin toimijoihin silloinkaan, kun ne hoitavat lailla tai lain nojalla viranomaisten järjestämistä vastuulle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä tai kun viranomaiset ostavat niiltä tehtäviensä hoitamista tukevia palveluja. Valmiuslain esitöissä on lähdetty kuitenkin siitä, ettei palvelujen ulkoistamisella voida välttää varautumisvelvollisuutta, vaan viranomaisten ja muiden säännöksessä tarkoitettujen tahojen on tällöin esimerkiksi ostopalvelusopimuksiin sisällytettävien sopimusehtojen avulla turvattava tehtäviensä asianmukainen hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumisvelvollisuus velvoittaa sanotunlaisessa asetelmassa siten viranomaista lakiin perustuen ja yksityistä palveluntuottajaa sopimusperusteisesti.”* Helsingin kaupungin käsityksen mukaan viranomaisen tai huoltovarmuuskriittiseksi luokitellun yrityksen eräs keskeinen keino on henkilövarausten (VAP) tekeminen riittävän henkilöstön käytettävyyden turvaamiseksi poikkeusoloissa. Kun viranomainen, esimerkiksi kunta, järjestää lakisääteisen palvelun tuotannon ostopalveluna, kunnalta tämä mahdollisuus poistuu. On tarpeen huolehtia, että yksityisellä palveluntuottajalla olisi riittävä oikeus henkilövarausesitysten tekemiseen, jotta lakisääteisen palvelun tuottamisen edellyttämää henkilöstön käytettävyyttä ei välttämättä kyetä turvaamaan. Sopimusmenettely ei riitä tätä puutetta poistamaan. Helsingin kaupunki haluaa kiinnittää valmiuslakityöryhmän huomiota tähän tarkasteluun.

YKSITYISTEN PALVELUNTUOTTAJIEN VARAUTUMISVELVOITE

Varautumisvelvollisuudessa saattaa olla täsmennettävää yksityisten palveluntuottajien tuottaman varhaiskasvatuksen osalta. Voimassa olevan valmiuslain 12 §:n sanamuodon perusteella yksityisten palveluntuottajien tuottamaan varhaiskasvatukseen ei sovelleta varautumisvelvollisuutta. Lausunnon kohteena olevassa muistiosakin (s. 15) mainittuun tapaan kuntien opetus- ja muun sivistystoimen valmiussuunnittelu perustuu valmiuslain 12 §:ään eikä esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta ole sektorikohtaista erityissäätelyä varautumiseen liittyen.

Nyt ehdotetuissa valmiuslain varautumisvelvollisuuden muutoksissa on muun ohella ehdotettu valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorisen soveltamisalan laajentamista julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin. Tältä osin Helsingin kaupunki toteaa, että on lainsäädännöllisesti epäselvää, hoitavatko varhaiskasvatuksen yksityiset palveluntuottajat Suomen perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallinto-

14.2.2024

tehtävää. Asiaa on sivunnut muun ohella Kaarlo Tuori asiakirjassa ”Asiantuntijaselvitys eräistä yksityisen varhaiskasvatuksen sääntelyn liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä” (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:22, muun ohella sivut 21 ja 24).

Helsingin kaupunki nostaakin keskustelun kohteeksi yksityisten palveluntuottajien tuottaman varhaiskasvatuksen, jonka varautumisvelvollisuus vaikuttaa nyt alustavasti ehdotetuissa valmiuslain varautumisvelvollisuuden muutoksissa jäävän epäselväksi. Tältä osin nostetaan keskusteluun ajatus siitä, olisiko yksityisen palveluntuottajien tuottaman varhaiskasvatuksen osalta sektorikohtainen lainsäädäntö tarpeen varautumisen osalta.

SOPIMUKSELLINEN VARAUTUMINEN

Valmiuslaissa olisi hyvä määrittää jonkinlainen lakisääteinen minimitaso sille mitä lakisääteisen toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitoon varautumiseen liittyvissä sopimuksissa tulisi minimissään sopia. Mikäli laissa olisi säädetty vähimmäistasosta, voisi sen ajatella toimivan perusteena yritykselle varata omaa henkilöstöään.

Helsingin kaupunki haluaa kiinnittää valmiuslakityöryhmän huomiota myös ulkomaisten yritysten käyttämiseen sopimuksellisessa varautumisessa. Monet yhtiöt ovat monikansallisia, jolloin on olemassa riski, että erilaiset tiedot ovat myös ulkomaisten toimipisteiden saatavissa. Esim. valtaosa infran isoista konsulttitoimistoista ovat monikansallisia. Osalla on myös toimipisteitä mm. Intiassa. Tämä johtaa siihen, että tietoturva-vaatimusten rooli korostuu. Pohdittavaksi tulee myös, tulisiko voida varautumiseen liittyvissä hankinnoissa suosia kotimaista tuottajaa tai rajata ulkomaiset tuottajat kokonaan hankinnan ulkopuolelle.

VARAUTUMISEN YHTEENSOVITTAMINEN JA TILANNEKUVA

Kuten muistiossakin on todettu, myös Helsingin kaupungin mielestä valmiuslaissa tulisi määrittellä poikkihallinnollinen varautumisen yhteensovittaminen ja ohjaus sekä määrittellä miten eritasoisia tilannekuvia tuotetaan ja kootaan. Muun ohella hyvinvointialueuudistus on tuonut mukaan uusia rakenteita, jotka liittyvät tähän kokonaisuuteen. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin annetun valtioneuvoston asetuksen 2 § on tästä onnistunut esimerkki, jollaista tulisi olla myös poikkihallinnollisen varautumisen osalta. Tästä asiasta voitaisiin toki säätää myös sektorikohtaisessa lainsäädännössä, mutta valmiuslaki yleislakina olisi tässä yhteydessä sille tarkoituksenmukaisin paikka.

14.2.2024

Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

Helsingin kaupunki toteaa näkemyksensä, että erityisesti varhaiskasvatuksen osalta valmiuslaki ei nykyisellään tarjoa riittäviä työkaluja poikkeusolojen varalle. Toimiala toteaa lisäksi, että opetuksen ja koulutuksen osalta valmiuslain tarjoamissa työkaluissa ja niiden käyttöönottonenettelyssä on osin puutteita.

Opetus ja koulutus

Yhteenvetona nykytilasta todetaan, että voimassa oleva valmiuslaki mahdollistaa jo nykyisellään poikkeamisen opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuteen liittyvistä asioista (pois luettuna mahdollisuus etäopetuksen järjestämiseen) valtioneuvoston asetuksella tai opetus- ja kulttuuriministeriön määräyksellä.

Voimassa olevassa valmiuslain 109 §:n 1 momentissa todetaan, että edellä 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä perusopetuslaissa, lukiolaissa, Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa, vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaissa säädetyn opetus- ja muun toiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Jos jonkin alueen väestöä siirretään 121 §:n nojalla muualle, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että esi- ja perusopetuksen järjestämisestä siirretyille oppilaille vastaa tilapäisesti oppilaan asuinkunnan sijasta se kunta, jonka alueelle oppilas on siirretty.

Väestön siirtojen osalta toimiala toteaa tarpeen selvittää, miten merkittävät kokoerot kunnissa vaikuttavat opetuksen järjestämiseen, kun 121 § nojalla esi- ja perusopetuksen järjestämisestä vastaa kunta, jonka alueelle oppilas on siirretty.

Saman pykälän toisessa momentissa todetaan muun ohella, että edellä 3 §:n 1, 2 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa 1 momentissa tarkoitetun toiminnan järjestäjälle säädettyä tai määrättyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Lainsäädännössä ei määritellä yksityiskohtaisesti, mitä opetus- ja muun toiminnan järjestämisvelvoitteella ja niihin liittyvillä rajoituksilla tai muutoksilla tarkoitetaan käytännön toteutustapojen suhteen. Toiminnallisuuden näkökulmasta on tärkeää selvittää, missä määrin ja miten tarkennetaan lainsäädännön osalta opetus- ja muuta toi-

14.2.2024

mintaa, koska perusopetuksen opetus- ja muu toiminta on hyvin laaja. Järjestämism-
velvollisuuteen kuuluu mm. tuntijako, opetussuunnitelma, arviointi, aamu- ja iltapäi-
vätoiminta, oman äidinkielen opetus, oman uskonnon tai elämäkatsomuksen ope-
tus, kotiopetus, erityisopetus ja tuen antaminen.

Poikkeusoloihin varauduttaessa on valmistauduttava toteuttamaan opetus- ja muuta
toimintaa vaihtoehtoisilla toteutustavoilla esimerkiksi henkilöstön ja oppilaiden suo-
jaamiseksi tai infrastruktuurin muutosten vuoksi. Esimerkkeinä vaihtoehtoisista toteu-
tustavoista mainittakoon muutokset palveluverkon toimipisteissä sekä etäopetuk-
seen siirtyminen. Etäopetukseen siirtyminen on eräs keskeisimmistä poikkeusolojen
varautumisen toimenpiteistä. Nykyinen valmiuslainsäädäntö ei tästä huolimatta suo-
raan tunnista ja mainitse etäopetuksen toteuttamista, mitä voidaan pitää selvänä
puutteena.

**Helsingin kaupungin näkemyksenä on, että etäopetukseen siirtyminen (poik-
keukselliset opetusjärjestelyt) ja palveluverkoston muutokset on poikkeus-
oloissa voitava tarvittaessa toteuttaa valmiuslainsäädännön mahdollistamana
samaan tapaan, kuin koronaepidemian aikana väliaikaisen lainsäädännön pe-
rusteella.** Tarve poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä voi poikkeus-
oloissa (esimerkiksi sodan uhka tai sota) tulla hyvin pienellä varoitusajalla.

Helsingin kaupunki toteaa lisäksi, että on myös syytä selvittää, miten lasten ja nuor-
ten vapaa-ajan toiminta ja kokonaisvaltainen hyvinvointi taataan valmiuslain ohjauk-
sella tai tarvittavilla asetuksilla. Kriisitilanteissa lasten ja nuorten suunnitelmallinen
hyvinvoinnin varmistaminen on merkittävää ja pitkäjänteistä kriisinsietokykyä tukevaa
toimintaa, joka koskee erityisesti esi- ja perusopetusta. Miten esimerkiksi lasten ja
nuorten vapaa-ajan hyvinvoinnista vastaavat toimijat voisivat olla myös valmiuslain
mukaisissa olosuhteissa hyödynnettävissä esi- ja perusopetuksen järjestämisessä
poikkeusoloissa.

Varhaiskasvatus

Voimassa olevan valmiuslain 88 §:n 2 momentti koskee varhaiskasvatusta. Momen-
tissa todetaan, että väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1 ja 4–
6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella sää-
tää, että kunta voi luopua varhaiskasvatustilain mukaisen varhaiskasvatuksen järjes-
tämismvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoi-
don muutoin. Toisin sanoen **valmiuslaki mahdollistaa nykyisellään varhaiskas-
vatuksen osalta ainoastaan sen, että kunta voi tiettyjen edellytysten täytyessä
luopua varhaiskasvatuksen järjestämismvastuusta.** Tätä voi pitää merkittävänä
lainsäädännöllisenä puutteena.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan valmiuslaissa tulisi olla myös varhaiskas-
vatuksen osalta käytössä laajempia keinoja, joilla poikkeusoloissa voidaan poiketa
tietyistä varhaiskasvatustilain ja varhaiskasvatustilain ohjaavien asetusten mukaisista
velvoitteista. Kaupungin näkemyksen mukaan poikkeusolojen aikainen poikkeamis-
tarve voi liittyä esimerkiksi seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- varhaiskasvatuksen tavoitteet (varhaiskasvatustilain 3 §)

14.2.2024

- kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta ja palveluiden sijainti (5 §)
- kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella (6 §)
- kieli (8 §)
- kesto (9 §)
- tilavaatimukset (10 §)
- oikeus varhaiskasvatukseen (12 §)
- henkilöstön mitoitus, koulutusvaatimukset ja ryhmäkoot (Varhaiskasvatuslain 6. luku, varhaiskasvatuslain 35 § ja varhaiskasvatusasetuksen 1–2 §)

Varhaiskasvatuslaki ja varhaiskasvatusasetus eivät itsessään sisällä poikkeamismahdollisuutta em. vaatimuksista, joten poikkeaminen edellyttää valmiuslain soveltamista. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan valmiuslain uudistamisessa on huomioitava tarve edellä mainittujen poikkeusten mahdollistamiseen.

Päätöksenteko opetuksen ja varhaiskasvatuksen varautumisessa

Valmiuslain ja sen nojalla annettavien asetusten tulisi Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan mahdollistaa poikkeusolojen vallitessa poikkeaminen varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämiseen liittyvistä velvoitteista nykyistä joustavammin.

Poikkeamia voidaan tehdä valtioneuvoston asetuksella tai opetus- ja kulttuuriministeriön määräyksellä. Kaupungin näkemyksen mukaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön saattaminen on prosessina osin varsin kankea ja hidas. Toimialan näkemyksen mukaan valmiuslain mukaisten valtuuksien käyttöönottoa tulisi helpottaa esimerkiksi valmiilla valtioneuvoston asetus pohjilla tai siten, että valtuuksien käyttöönotto olisi mahdollista nykyistä laajemmin opetus- ja kulttuuriministeriön määräyksellä.

Tarve poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä voi poikkeusoloissa (esimerkiksi sodan uhka tai sota) tulla hyvin pienellä varoitusajalla. Tarve voi lisäksi vaihdella alueellisesti ja ajallisesti. Tästä syystä Helsingin kaupunki esittää yhtenä vaihtoehtona, että valmiuslainsäädännössä mahdollistetaan poikkeaviin opetusjärjestelyihin siirtyminen opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeusolojen aikana.

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

Asiakirjojen julkisuus poikkeusoloissa

Valmiuslain uudistamistyössä tulee Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan arvioida myös se, voivatko poikkeusolot aiheuttaa tarvetta muutoksiin asiakirjojen julkisuuslain mukaiseen julkisuuteen normaalioloihin verrattuna.