

Asia: VN /5137/2022

## **Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta**

Nykyisen valmiuslain (1552/2011) varautumista koskeva velvoite on selkeä. Se edellyttää varautumista poikkeusoloihin ja kuvaa ne poikkeusolot, joita varten nimenomaan poikkeusoloja varten oleva varautuminen on välttämätöntä. Laista selviää se, että poikkeusoloissa joudutaan varmistamaan yhteiskunnan toimivuus, kun se on välttämätöntä ja tehtävät toimet ovat oikeasuhtaisia saavutettuun etuun nähden siitakin huolimatta, että joudutaan puuttumaan normaaliolojen lainsäädännön perusteella turvattuihin palveluihin ja jopa perusoikeuksiin.

Lakiin lisättiin kesällä 2022 uusi poikkeusolo, joka on entisestään terävöittänyt varautumisvelvollisten toimijoiden ymmärrystä siitä, että poikkeusoloja on erilaisia, ja siksi niihin luvussa II olevan sääntelynkin on oltava erilaista. Nykyisessä valmiuslaissa todetaan, joskaan ei kovin selvästi se, että yhteiskunnan eri toimijoiden on oltava varautunut erilaisin toimin koko ajan eri kokoluokan häiriötilanteisiin ja valmiuslain mukaan myös poikkeusoloihin. Valmiuslaissa korostetaan tätä varautumisvelvollisuutta 12 §:ssä olevalla toteamuksella ” ....tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.” Asiaa ei ole sen täsmällisemmin samassa yhteydessä selitetty, joten on inhimillistä, että tätä kohtaa on pystytty tulkitsemaan vähintään kahdella tavalla. Siitä on luettavissa varautumisvelvollisuuden olemassaolo muissa kuin poikkeusoloissa ja tällä poikkeuslailla säädetään varautumisesta myös poikkeusoloja varten. Tätä tulkintaa tukee myös HE3/2008 3 luvun, 11 §:n perusteluista: ”Tällaisista muutoksista selviytyminen edellyttää, että poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa”. Toisaalta kyseistä olemassa olevan valmiuslain kohtaa on voitu tulkita niin, ettei myös-sanaa ole pidetty sille annetussa merkityksessä vaan on tulkittu, että varautumisesta ei olisikaan muualla säädetty yhteisesti tai tarpeeksi, ehkä ainoastaan toimialakohtaisesti ja valmiuslaissa säädettäisiin varautumisesta yhteisesti moniin eri tilanteisiin, häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Tämä käy ilmi myös nyt lausunolla olevasta muistiosta, jossa annetaan ehdotus valmiuslain varautumisvelvollisuuden ja normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyvän varautumisvelvollisuuden yhdistämisestä uuteen

valmiuslakiin. Tätä esitystä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pitää tarpeettomana, jopa haitallisena ja varautumisen kokonaisuutta hämärtävänä.

Normaaliolojen vaikeidenkin häiriötilanteisiin varautumisen tulee olla hoidettu ilman tukeutumista valmiuslakiin, joka säädetään poikkeuslakina. Jo HE 3/2008 todetaan yli kymmenen lakia, joissa yksityisten toimijoiden varautumisesta säädetään niitä koskevissa laeissa ja sen jälkeen on säädetty lisää eri toimialoja koskevasta varautumisvelvollisuudesta niiden erityislainsäädännössä. Normaaliolojen vakaviin, koko yhteiskuntaankin vaikuttavien häiriötilanteiden varautuminen on tehtävä, josta on huolehdittava koko ajan ja josta on säädettävä ensisijaisesti erityislainsäädännössä tai muussa tavallisen lainsäädännön mukaisesti säädettävässä lainsäädännössä. Kaikki toimijat hyötyvät siitä, että toimialalla on valmiuksia hoitaa tehtävänsä omaan lainsäädäntöönsä tukeutuen.

Asiassa on esitetty myös puoltavia näkökantoja. Mm. Pohjois-Suomen, Itä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastot pitävät ehdotusta varautumisvelvollisuuden laajentamisesta ja sen saattamista koskemaan poikkeusolojen lisäksi normaaliajan yleisiä häiriötiloja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen alueellisen ylläpidon kannalta välttämätöntä.

On hyvä, että varautumisvelvollisuuden sisältöä laajennetaan sisällöltään ja soveltamisalaltaan sekä tarkennetaan. Yksityisen sektorin varautumisvelvoitteet on esitetysti hyvä jättää sektorikohtaisen lainsäädännön varaan, huomioiden yksityisen sektorin tehtävien moninaisuus. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla olisi hyvä säätää yksityisten palveluntuottajien varautumisesta/varautumisvastuusta. Näin merkittävä asia ei voi olla ainoastaan sopimusten varassa koska kaikista ostopalveluista ei laadita sopimusta (esim. lääkäriasemat, yksityiset sosiaalihuollon asumispalveluyksiköt, laboratoriot jne.)

Yleisesti ottaen aluehallintovirasto toteaa, että valmiuslain kokonaisuudistuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota hallinnonalojen keskinäisriippuvuuksiin sekä siihen, että valmiuslain viranomaisille antamat toimivaltuudet poikkeusoloissa ovat selkeitä. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota myös normaaliolojen häiriötilanteissa toimimiseen. Kynnys poikkeusolojen toteamiseen tulee jatkossakin pitää korkeana, mutta samalla tulee varmistaa viranomaisille riittävät toimivaltuudet häiriötilanteiden hoitamiseen myös normaaliolojen lainsäädännössä.

Nykyinen yhteiskunnallinen turvallisuustilanne Euroopassa ja Euroopan lähialuilla on aiheuttanut pohdintoja hybridivaikuttamistilanteiden luokittelemisesta jollakin tavalla normaaliolojen ja poikkeusolojen väliin sijoittuvan tilana, johon ei olisi tehty varautumistoimia. Tosiasiassa häiriötilanteiksi määriteltäviä tilanteita esiintyy kaikissa tilanteissa niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Varautuminen kunnissa, viranomaisissa ja muissa toimijoissa tunnistaa kyllä hybriditilanteiden kokonaisvaltaisuuden ja varautumista tehdään kaikkia mahdollisia tilanteita varten. Paluuta kolmiportaiseen tilanteen jaotteluun ei ole tarvetta (normaaliolot-häiriötilanteet-poikkeusolot). Nykyinen ajatustapa, jossa yhteiskunnassa vallitsee normaaliolot ja tilanteen niin vaatiessa voidaan todeta poikkeusolojen edellyttävän tilanteeseen sopivia viranomaisille erikseen

annettuja toimivaltuuksia, vastaa hyvin käsitykseen oikeudenmukaisesta kohtelusta ja perusoikeuksien kaventumiseen johtavista välttämättömien toimien tarpeellisuudesta. Aivan eri asia on se, kuinka eri toimijoille määrätyt toimivaltuudet ja niiden toimeenpano osataan toteuttaa kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Tähän toimintaan tarvitaan lisää tietoa ja koulututtamista. Erityisesti kansallisen tason toimenpiteiden tunnettuus täytyy osata kuvata ennakoiden, jotta alueellisella ja paikallisella tasolla pystytään suunnittelemaan toimet riittävällä tarkkuudella vastaamaan erilaisiin poikkeusoloihin. Riittävä tietoisuus lisätoimivaltuuksista olisi oltava käytettävissä esimerkiksi alueellisten valmiusharjoitusten materiaalina. Lisäksi VALHA-harjoitusten merkitystä pitäisi kasvattaa aitona valtionhallinnon harjoituksena, ottaa alueellinen valtionhallinto oikeasti mukaan harjoituksiin, jotta todellista suorituskykyä voidaan arvioida ja kasvattaa.

Muistiossa jäi vähälle huomiolle henkilöstöressurssien rekrytointivaikeudet ja osaaminen, rekisteröityjen ammattihenkilöiden (terhikki ja soteri) velvollisuus tehdä työtä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, vaikka he olisivat pyytäneet poistoa rekisteristä, palvelujen saavutettavuus ja sen vaikutukset yhteiskuntaan (mielenterveys- ja päihdepalvelut, lastensuojelu, hyvinvoinnin- ja terveyden edistäminen) henkinen kriisinkestävyys, henkinen tuki poikkeusoloissa

Muistiosta tulee hyvin esille se, miten sektorimaisesti yhteiskunnan palvelut ovat kehittyneet ja miten samalla varautuminen on siiloutunut ja hajaantunut. Varautuminen vaatii kokonaisvaltaisempaa tarkastelua, mikä puolestaan vaatii vahvaa kokonaisuuden hahmottamista sekä käsitystä toimijoiden lakiperustaisista tehtävistä ja vastuista. Esimerkiksi aluehallintovirastoilla on ns. viisijakoinen varautumistehtävä: viraston sisäinen varautuminen, alueellinen varautumisen yhteensovittaminen sekä osassa substanssialueita koskeva varautumisen valvonta, päivittäistavarahuollon säännöstelyn ohjaus- ja toimeenpanotehtävä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialoihin liittyvä toimivalta (mm. tilat, asiakkaiden siirto jne.) ja nämä toimivallat ovat usealle toimijalle päällekkäisiä. Muistiossa toivoisi käsiteltävän asioita myös em. näkökulmasta.

Muistiossa on epäselvyys keskeisessä asiassa: muistiossa mm. sivulla 6 ja ehdotuksessa 7 todetaan valmiuslain varautumisvelvollisuuden käsittävän vain poikkeusolot. Sivulla 24 viimeinen kappale toteaa 12 §:n velvoitteen liittyvän vain poikkeusoloihin, mutta lain perustelujen viittaavan myös häiriötilanteisiin. Nykytilasta ei saisi olla epäselvyyttä. Sinänsä asia on keskeinen: varautumisvelvoitteen tulee jotenkin säänneltynä ulottua myös häiriötilanteisiin. Sivun 25 yläalaidassa olevailmaisu ”...Suomen lainsäädäntöön ei sisälly tällä hetkellä nimenomaista julkishallintoa yleisesti koskevaa velvollisuutta varautua myös normaaliolojen häiriötilanteisiin.” kuulostaa oudolle, sillä tätä velvollisuutta ei muistiossa valaista esimerkeillä eikä toisaalta julkishallinnon varautumisvelvollisuutta sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin että poikkeusoloihin ole kyseenlaistettu.

-Muistion kappaleessa 4 (Nykytilan arviointi), sivun 25 alussa todetaan, että ”Valmiuslakiin ei tällä hetkellä sisälly nimenomaista säännöstä varautumisen poikkihallinnollisesta yhteensovittamisesta, mitä voidaan pitää ongelmallisena.” Eikö valmiuslain 13 § osoita tehtävän valtioneuvostolle? Sinänsä asia on keskeinen, ja siihen liittyvä ehdotus 8 on tärkeä.

-Pelastustoimea koskeva lainsäädäntö -kohdassa (s. 14) on syytä tunnistaa pelastustoimen tehtävät väestönsuojelussa ja siihen liittyvä varautuminen. Kyse on poikkeusolojen aikaisista tehtävistä. Pelastuslain väestönsuojelusäännökset asettavat veloitteita myös joukolle muita toimijoita.

Kohta ”Varautumisvelvollisuudet muussa lainsäädännössä”:

1) Yleisiä huomioita, Soveltamisalaoista (s.8) puuttuvat:

- vesihuolto ja ympäristöterveydenhuolto

2) Kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisvelvoitteista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustointia koskevassa lainsäädännössä, Terveystoimintalaki (s. 15) puuttuvat:

- terveydensuojelulain 52 § sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintoviraston määräykset

- talousvesiasetuksen (1352/2012) 12 §:n häiriötilannesuunnitelma ja 13 § häiriötilannesuunnitelman sisältö ja tarkistaminen

3) Huomiona lisäksi se, ettei ympäristöterveydenhuollon viranomaisilla ole päivistysvelvoitetta.

4) Ministeriön pitäisi myös tukea toimialansa varautumiseen kouluttautumista ja harjoittelua.

Muistiossa todetaan, että varautumistoimenpiteisiin luetaan mm. valmiusharjoitukset.

Valmiusharjoitukset on mainittu useassa kohdassa ja muistiossa todetaan, että eri tahojen pitäisikin harjoitella yhdessä. Valmiusharjoituksia tulisi toteuttaa siten, että niihin osallistuvat kunnat, alueiden viranomaiset ja ministeriöt sekä muut toimijat harjoitusten sisältöjen vaativalla tavalla.

Kappale 2. Varautumista koskeva lainsäädäntö; Varautumista koskevan sääntelyn kokonaiskuva

Opetus- ja kulttuuritoimen osalta todetaan varautumisvelvollisuutta koskevan 12§:n osalta seuraavaa:

Muun kuin valtion, kunnan taikka kuntayhtymän opetuksessa olevia oppilaita oli seuraavasti lukuvuonna 2022–2023:

A) Esiopetus: 669

B) Perusopetus: 14922

C) Lukio: 10605

D) Ammatillinen: 341388

Opetus perustuu järjestämislupaan, mutta ei sopimussuhteeseen, jolloin sopimusperusteinen varautuminen ei tule kyseeseen. Kaikkien näiden lasten ja nuorten peruspalveluiden jatkuvuus tulee varmistaa 12§ varautumisvelvollisuuden kautta (vrt. Oppivelvollisuuslaki).

Varhaiskasvatuksessa varautuminen voi perustua sopimukseen kunnan ja järjestävän tahon kanssa. Tällöin kunta tulisi velvoittaa lakiperustaisesti sisällyttämään sopimukseen kohta varautumisvelvoitteesta. Osa toimijoista toimii kuitenkin ilman sopimusta, joten kuntien tietoisuutta on lisättävä niiltä osin, että kuntien on huomioitava myös nämä toimijat varautumissuunnittelussa.

Muistion mukaan yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista säädeltäisiin jatkossakin erityislainsäädännön kautta. Ympäristöterveydenhuollon lakisääteisten tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa edellyttää riittävää laboratoriokapasiteettia. Laboratoriopalvelut ostetaan nykyisin pääsääntöisesti yksityisiltä yrityksiltä, jotka ostavat osan tutkimuksista ulkomailta. Ympäristöterveydenhuollossa on jo pidempään ollut huoli siitä, miten poikkeusoloissa laboratoriopalveluja (vesi-, elintarvike-, ympäristötutkimukset) olisi saatavissa ja millä periaatteilla laboratoriot priorisoisivat tutkimuksia, jos niiden resurssit kaikkien tarvittavien tutkimusten tekemiseen eivät ole riittävät. Vesi-, elintarvike- ja ympäristölaboratorioissa tehdään monen eri erityislainsäädännön tarvitsemia tutkimuksia ja tietääksemme mikään lainsäädäntö ei edellytä yksityisiä laboratorioita varautumaan. Kansallisesti tulisi selvittää laboratoriokapasiteetin (yksityinen, julkinen) tarve vesi-, elintarvike- ja ympäristötutkimusten tekemiseen ja sen pohjalta arvioida, tulisiko niiltä edellyttää palvelujen saatavuutta myös poikkeusolojen aikana.

#### Kappale 5. Valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset

##### Kohta 5. Varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on syytä täsmentää

Jos valmiuslain uudistuksessa määritetään nykyistä enemmän ja tarkemmin erilaisia velvoitteita (esim. valmiussuunnitelma), niin miten toteutetaan lain valvonta ja sanktioidaan mahdolliset epäkohdat? Miten mahdollinen valvontatehtävä toteutetaan alueellisella ja paikallisella tasolla, mikä organisaatio saa valvonnan tehtäväkseen? Aluehallintovirastot hoitavat varautumisen yhteensovittamistehtävää nykyisin voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Sekä aluehallintovirastot että aiemmat Lääninhallitukset ovat todenneet valmiussuunnitelmien valvonnan mahdottomuuden – sellaiseen ei yksinkertaisesti ole olemassa toimivaa ratkaisua.

##### Kohta 8. Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen sääntelyä on syytä täsmentää

Muistiossa todetaan asiallisesti, että "...varautumista koskevaa poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä olisi syytä pyrkiä myös säännösperusteisesti edistämään." Aluehallintovirastot, jotka ovat tehneet työtä varautumisen yhteensovittamisessa pian 14 vuotta, tietävät hyvin yhteensovittamiseen liittyvät toimitavat ja haasteet paikallisella ja alueellisella tasolla. Ongelmallisimmaksi kohdaksi kansallisessa yhteisessä varautumisessa todetaan keskushallinnon

tason yhteistoiminnan puute varautumisessa ja häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimisessa. Ministeriöiden velvollisuus ohjata hallinnonalansa varautumistyötä on ollut jokseenkin vähäistä. Säännönmukaista ja jatkuvaa yhteistoimintaa tai ohjeita ole ainakaan aluehallintovirastoa ohjaavilta ministeriöiltä saatu. Konkreettisiin tukitoimiin ja varautumisen asiantuntijuusapuun kirjoitetut viittaukset eivät ole toteuttamiskelpoisia. Varautumisen tehtävät ovat toimialasidonnaisia ja oikeat osaajat ovat toimialoilla ja eri hallinnaloilla, ja varautumisen yhteensovittaminen ja vaadittava yhteistyö tapahtuu vain toimijoiden jakaessa yhteisen ymmärryksen työn tarpeesta. Ohjeet ja oppaat auttavat valmiussuunnittelun ja varautumisen yhteismitallisuuden saavuttamisessa. Pitää muistaa, että varautumisessa on kysymys muustakin kuin osaamisen puutteesta, kysymys on arvostuksen puutteesta ja ajan puutteesta. Näistä jälkimmäiseen on pystyttävä puuttumaan ja arvostustakin olisi voitava nostaa.

Muistion sivulla 15 huomiota kiinnitti maininta terveydenhuoltolain 38 §:stä otsikon ”Tartuntatautilaki” alla. Em. pykälä ei ole enää voimassa. Tartuntatautilain 8 § 3 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan alueellisesta varautumisesta ja valmiussuunnittelusta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 50 ja 51 §:ssä.

Muistiossa käsitellään aluehallintoviraston näkemyksen mukaan hyvin yksityisten toimijoiden saattamista varautumisvelvollisuuden piiriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilainsäädännössä on huomioitu hyvinvointialueiden velvollisuus varmistua sopimuksin varautumisvelvollisuuden toteutumisesta silloin, kun hyvinvointialue ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluita. Tämän sääntelyn ulkopuolelle jäävät tässä yhteydessä puhtaasti yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, kuten esimerkiksi työterveyshuoltoa tuottavat yksityiset terveystaloyritykset.

Aluehallintovirasto on samaa mieltä siitä, että CER-direktiivi ja NIS2-direktiivi vahvistavat lähivuosina yksityisen sektorin varautumissääntelyä, joskin se on jäämässä sosiaali- ja terveydenhuollon osalta vakavasti puutteelliseksi. Sekä NIS2- että nyt lausunnolla olevan CER-direktiivin toimeenpanossa on päädytty siihen, että kansallisia laajennuksia ei tehdä ja tämä on johtanut sosiaalihuollon jäämiseen kummankin direktiivin sääntelyn ulkopuolelle. Suomessa sosiaali- ja terveydenhuolto on toisistaan riippuvainen palvelukokonaisuus ja se, että direktiivin varautumisvelvollisuus koskisi vain terveydenhuoltoa sosiaalihuollon jäädessä ulkopuolelle, tulee heikentämään sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen kokonaisuutta. Yksityinen sosiaalihuolto tuottaa hyvin suuren osan mm. iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisesta palveluasumisesta. Lisäksi yksityiset palveluntuottajat tuottavat ison osan lastensuojelun sijaishuollosta. Tämän kriittisen kokonaisuuden ja siellä toimivien suurten yksityisten palveluntuottajien varautumisen jääminen vain sopimusperusteisen varautumisen varaan heikentää yhteiskunnan kykyä varautua niin normaaliolojen häiriötilanteisiin kuin poikkeusoloihinkin.

Varautumisen perimmäisen merkittävyyden takia ehdotuksissa tulisi pohtia myös sitä, miten valmiuslaissa edellytetty varautuminen todennetaan. Edellä mainittu on tarpeen myös eri toimijoiden ja toimintojen keskinäisriippuvuuksien ja yhdyspintojen takia. Esimerkiksi pelastuslakiin

on kirjattu mahdollisuus valmiustarkastuksiin. Lisäksi todennettu varautuminen vahvistaa voimavarojen vaikuttavaa ohjausta.

Keskeistä on myös osoittaa aiempaa tarkemmin ja yksilöidä selkeästi, mitä toimia varautumisvelvollisuus sisältää. Varautumissuunnitelmien ja -toimien oleellisia peruskysymyksiä ovat muun muassa uhkat ja riskit, tilannetietoisuus, toimenpiteet ja niiden järjestelyt sekä tuki ja yhteistoiminta.

Varautumisen yhteensovittaminen on edellytys alueellisen varautumisen onnistumiselle. Siten yhteensovittaminen tulisi määrittää velvoittavana valtakunnallisille ja alueellisille tahoille sekä kriittisille toiminnoille.

Tosiasiallinen varautuminen onnistuu ja toimintakyky varmistuu vain harjoittelemalla – muistioon kirjattu ”tarvittaessa harjoittelu” ei ole riittävä ilmaus. Valtakunnalliset ja alueelliset valmiusharjoitukset mahdollistavat, esimerkiksi valmiuslain ja puolustustilalain käyttöönoton harjoittamisen, varautumisen yhteistoiminnan ja sen yhteensovittamisen sekä kokonaisvaltaisten kehittämistarpeiden havainnoinnin.

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

- Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa säädetään ryhmäkokojen maksimimääristä suhteessa henkilöstöön (erityisen tuen oppilaat sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat). Valmiuslainmukaisella asetuksella tulisi olla mahdollista poiketa näistä.
- Valmiuslain 88 § 2 momentti tulisi siirtää opetustoimen yhteyteen. Samalla tulisi päivittää soveltamiskriteeri siten, että järjestämisvastuun rajoittaminen ei enää perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseen.
- Valmiuslain 109 § 1 momentissa säädetään vastaanottavan kunnan velvollisuudesta järjestää esi- ja perusopetusta väestönsiirtotilanteessa. Laajennetun oppivelvollisuuden vuoksi tähän tulisi sisällyttää myös toinen aste.
- Koska asetuksella voidaan rajoittaa kuntien perusopetuksen järjestämisvastuusta tulisi kuitenkin huomioida, ettei järjestämisvastuusta luopuminen tulisi koskea erityisen haavoittuvia ryhmiä kuten alkuluokkalaisia taikka erityisen tuen oppilaita.
- Valmiuslain 88 §:n 3) kohdan mukaan terveydensuojelulain (763/1994) mukaiseen ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvien ilmoitusten käsittelystä ja päätöksenteosta sekä asuntojen terveyshaittojen selvittämiseen liittyvistä tehtävistä on mahdollista luopua. Pykälän muutoksen yhteydessä poistui 1. momentista kunta, jossa näitä tehtäviä pääsääntöisesti nykyisinkin hoidetaan eli nykyinen valmiuslaki ei käytännössä mahdollista näistä tehtävistä luopumista, mikä kuitenkin olisi tarpeen.

Seuraavat huomiot kohdentuvat erityisesti lukuun 5.

- Tilannekuvatoiminta ja siihen varautuminen tulee olla mainintana lainsäädäntöön osana häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista.
- Luvussa 5 on ehdotettu, että tietyt etukäteisvalmistelut mm. valmiussuunnitelman sisältö ja riskien arviointi, kirjattaisiin yksityiskohtaisemmin lainsäädäntöön.
- Johtamistilojen osalta lainsäädäntöön tulee tulla maininta ”normaaliajan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen” toiminnan sekä erityisesti johtamisen ja päätöksenteon kaikissa olosuhteissa mahdollistavista tiloista ml. riittävät tekniset ratkaisut.
- Varautumisen yhteensovittaminen ja ohjaus. Muistiossa oli maininta Valtioneuvoston ohjesääntöön, mutta missään yhteydessä ei tuotu esille sitä, että kenelle varautumisen yleisohjaus ja yhteensovittaminen yhteiskunnassa kuuluu? Siinä ei myöskään mainittu, että sisäministeriölle kuuluu alueellisen varautumisen ohjaus. Tämä valtakunnan tason yhteensovittaminen ja ohjaus olisi nyt tärkeää kirjata lainsäädäntöön. Alueetasolla se kuuluu aluehallintoviranomaiselle, mutta kenelle selvästi valtakunnantasolla? Eli mikä on se ministeriö, joka vastaa varautumisen yleisohjauksesta ja yhteensovittamisesta.
- Lainvalmistelussa tulisi myös ottaa huomioon alueellisten turvallisuus- varautumisfoorumien rooli. Näillä foorumeilla on keskeinen merkitys ja rooli alue- ja paikallistason yhteistoiminnan sekä yhteisen tilanneymmärryksen ja sitä kautta johtamisen ja päätöksenteon tukena. Velvoite näiden perustamisesta ei ole suoraan valmiuslakiin kuuluva asia, vaan lähinnä johonkin toimialakohtaiseen lainsäädäntöön, kuten esim. hyvinvointialueita koskevaan lakiin tai pelastuslakiin. Velvoite niiden perustamisesta tulee mainita edes jossakin laissa. Valmiuslakiin näistä voisi tulla maininta, esim. kohtaan vaadittavat etukäteisvalmistelut, jotka edellyttäisivät yhteistoiminnan järjestämistä alueellisten turvallisuus- ja varautumisfoorumien muodossa.
- Valmiuslain säätämisen yhteydessä tulisi kattavasti pohtia, olisiko eri toimialoilla joitain tehtäviä, joista voitaisiin tarvittaessa poikkeusoloissa luopua, jos niitä ei pystytä hoitamaan ja poikkeusolot kestävät pitkään. Käytännössä hien tehtäviä poikkeusoloissa priorisoidaan, mutta lakisäätöiset tehtävät pitäisi jollain aikataululla kuitenkin tehdä.
- Muistiossa ehdotetaan ministeriöitä koskevien säädösten täydentämistä siten, että ministeriöillä olisi velvollisuus huolehtia toimialallaan varautumisen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta tarvittavissa määrin yhteistyössä/yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa. Tämä ehdotus on tärkeä ja kannatettava, koska nykyisin on liian paljon epäselvyyksiä useita viranomaisia koskevissa häiriötilanteissa muun muassa yleisjohtovastuusta. Ministeriöiden poikkihallinnollisella ohjauksella voitaisiin selvittää toimivaltuuksia ja kaikkien hallinnonalojen ja -tasojen varautumista.



Kokonaisuus on rakenteeltaan selkeä ja sen osaa I osataan käyttää oikein. Osan II toimivaltuuksien käyttöönottoa ja toimeenpanoa on päästävä harjoittelemaan. Olennaisena osana varautumista on harjoittelu muiden tärkeiden ennakoivien toimenpiteiden ohessa. Aluehallintoviraston järjestämien (tausta lääninhallituksissa) alueellisten valmiusharjoitusten on saatava tarvittavat perustiedot toimivaltuuksien aidoksi harjoittelemiseksi yhdessä kuntien, viranomaisten, elinkeinoelämän kriittisten toimijoiden ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Toistaiseksi olemme pystyneet harjoittelemaan erilaisissa poikkeusoloissa toimimista asiantuntijoiden ja osin vanhentuneiden ohjeiden ja oppaiden avulla, mutta aitoa tilannetta simuloivaa harjoitusta on ollut vaikea järjestää, kun toimivaltuuksista ei ole saatu esimerkkejä.

Nykyinen valmiuslain 32 § mahdollistaa päivittäistavarakaupan säännöstelyn. Mm. TEM ohjeistaa verkkosivuillaan, että kuluttajasäännöstelyä ei nähdä realistisena toimintatapana nyky-yhteiskunnassa. Tältä osin nähdäkseni ei kuitenkaan ole syytä poistaa sääntelyä, vaikka se saattaakin kuulostaa vanhanaikaiselta. Elintarvikkeiden ollessa vähäisiä on hyvinkin uskottavaa, että niitä pyrittäisiin ”hamstraamaan” ja hankkimaan jälleenmyyntiä varten kovalla katteella. Päivittäistavarakaupan toimivuuden osalta voisi harkita, olisiko sääntelyssä parantamisen varaa, mutta nykyisiä toimivaltuuksia ei tulisi poistaa.

Voimassa oleva valmiuslain 11 luvussa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta. Kyseisen luvun 86 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminnasta. Työvoiman saatavuus ja sen liikuteltavuus on oleellinen osa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakykyä niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Aluehallintovirasto katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista koskevaa sääntelyä tulee tarkastella kiinteässä yhteydessä nykyisiin valmiuslain lukuihin 13 (julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelusuhteet) ja 14 (työvelvollisuus). Sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön toiminnan siirtämisen yhteydessä tulee lainsäädännössä olla selkeästi määriteltynä myös se, miten työntekijät voidaan määrätä siirtymään toimintayksikön mukana. Aluehallintovirasto katsoo, että sääntelyn tulee tältä osin olla yksiselitteistä ja pelkkä maininta perustelutekstissä ei ole riittävä. Tarkastelussa tulee myös kiinnittää huomiota siihen, että työvelvollisuuspykälät ovat yhteneväisiä sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sekä siihen, että vaikka aluehallintovirasto tai sosiaali- ja terveysministeriö määräisi yksikön laajentamaan toimintaansa tai siirtymään muualle, vastuu työnjohdollisista toimista on aina työnantajalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan turvaamisen osalta tulee tarkastella aluehallintovirastolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle osoitettuja toimivaltuuksia. Toimivaltuuksien tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota käynnissä olevan aluehallintouudistuksen vaikutuksiin mm. aluehallintovirastojen toimintaan. Toimivaltuuksien tulee olla selkeästi määritelty ja määrittelyssä tulee käydä ilmi, milloin toimivaltuudet ovat aluehallintovirastolla ja milloin sosiaali- ja terveysministeriöllä. Toimivaltuuksia tarkasteltaessa tulee myös kiinnittää huomiota aluehallintoviraston rooliin valvovana viranomaisena.

Valmiuslain uudistuksen yhteydessä tulisi myös arvioida onko joissain poikkeusoloissa mahdollista, että tarve toiminnan turvaamiselle koskisi vain sosiaali- tai terveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkö -käsite poistui lähes kokonaan valvontalain (741/2023) voimaantulon yhteydessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön siirtämistä ja toiminnan muuttamista koskevassa sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota mm. valvontalain ja yleisten, valvontaviranomaisten rekisteröintiehtojen vaikutuksiin yksiköiden toiminnalle. Valmiuslain uudistuksen yhteydessä tulee selvittää, miten ja millä edellytyksillä näistä ehdoista voidaan poikkeusoloissa tarvittaessa poiketa.

Valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan turvaamista tulisi tarkastella laajasti ja lisäksi olisi syytä määritellä, mihin sosiaali- ja terveydenhuollon osiin ja yksiköihin toimivaltuuksia on mahdollista ja tarkoituksenmukaista soveltaa.

Nykyisen valmiuslain 88 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveystalouksista sekä terveydensuojelusta. Aluehallintovirasto katsoo, että kyseisen pykälän sääntelyä tulee tarkentaa ja pohtia, ovatko pykälässä mainitut toimenpiteet riittäviä tavoitteisiin pääsemiseksi, ja onko hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollossa mahdollisesti muita kiireittäviä tehtäviä, joista luopuminen olisi poikkeusoloissa tarkoituksenmukaista.

Kyseisessä pykälässä säädetään mahdollisuudesta luopua sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisista palvelutarpeen arvioinneista. Aluehallintovirasto toteaa, että säädöstä tulee tarkentaa ja kiinnittää erityistä huomiota kiireellisten palvelutarpeen arviointien tekemiseen. Niiden tekemisestä ei voida poikkeusoloissa luopua. Sääntelyssä tulee huomioida poikkeusolojen vaikutukset väestön sosiaalihuollon palveluntarpeeseen ml. mahdollisten väestönsiirtojen vaikutukset.

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

Laissa säädetyn tilannekuvan kokoaminen on tällä hetkellä sirpaleinen ja jakaantuu useille eri toimijoille. Tilannekuvan kokoamisesta, ylläpitämisestä ja jakelusta tulisi olla selkeä kansallinen ohjeistus, menettelyt, järjestelyt ja järjestelmä.

Valmiuslain varautumisvelvoite kohdistuisi viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin. Kriiseistä selviytymisessä kansalaisten omalla toiminnalla on myös suuri merkitys. Tältä osin voisi harkita, olisiko lakiin ottaa myös yleisen tason säännös siitä, että jokaisen (kansalaisten ja muiden Suomessa asuvien) tulee varautua poikkeusoloihin kykynsä mukaan, esimerkiksi huolehtimalla riittävästä kotivarasta jne. Kuvatun kaltaisen säännöksen tulisi kuitenkin jäädä sellaiseksi, ettei sen rikkomista olisi sanktioitu.

lisäksi muistion s. 29 ensimmäisen kappaleen viimeisessä lauseessa sanotaan ”...että varautumista koskevaa poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä olisi syytä pyrkiä myös säännöspohjaisesti edistämään” tulee kirjata niin, että ”... on edistettävä”

Sivun 29 viimeinen kappale on erittäin hyvä kirjaus ja huomio.

Muistion varautumisen yleisestä prosessista ja toimenpiteistä puuttuu palautuminen/toipuminen erityisesti pitkäkestoisesta tai monikriisitilanteesta väestötasolle. Akuuttien yksittäisten tapahtumien jälkihoito mainitaan kyllä, mutta se ei vastaa tähän kansalliseen väestötason tilanteeseen. Yhteiskunnan varautuminen vaatii viranomaisjohtoisen ja koordinoitun vastuutahon erityisesti väestötason palautumista huomioiden. Nyt YTS tunnistaa, että se on kaikkien hallinnon alojen tehtävä ja tästä syystä sitä ei kukaan koordinoi. Tätä tulee myös lailla säätää.

1. Koordinointi vastuu, tehtävä toimia, joita vaatii:

o Nimeäminen (tulee olla viranomaisjohtoista)

o Osaaminen

o Viestintä

o Johtovastuu

o Kokonaisuuden heterogeenisyys pitää huomioida

o Alue-, paikallis- ja kuntataso

o Resilienssitaitojen kasvattaminen väestöön

2. Palautumisen infran rakentaminen ja sen skaalautuvuus

3. Kohderyhmävaikuttaminen eri keinoin – tehtävä kohderyhmä analyysiä

4. Toimenpiteiden järjestelmällinen edistäminen

5. Toipumisen seuranta

Muistio ja siinä viitatu tarkastelut ja selvitykset tunnistavat keskeiset varautumisen nykytilan havainnot ja kehittämistarpeet. Tällaisina näemme varautumisvelvollisuuden laajentamisen lisäksi erityisesti varautumisen kansallisen johtamisen (jota voidaan käsitellä myös koordinoituna/yhteensovittamisena), varautumisen seurannan ja arvioinnin, varautumisen ja kriisijohtamisen yhteistoimintarakenteet sekä tilannetietoisuuden menettelyt.

Muistiossa esitetyt ehdotukset jättävät edellä mainituista huomioimatta kaksi viimeistä. Myös yhteistoimintarakenteiden rooli ja tilannekuvamenettelyjen muodostaminen tulisi tunnistaa ja

mahdollisuuksien mukaan huomioida valmiuslainsäädännössä tai muussa säätelyssä. Tilannekuvamenettelyjen ongelma ei ole saatavan tiedon rajallisuus, vaan tietojen keräämiseen liittyvien menettelyjen puute. Valmiuslain mahdollistama tiedonsaantimahdollisuuksien parantaminen poikkeusoloissa ei vastaa tarpeeseen.

Hautaustoimilakiin (457/2003) on sisällytetty varautumisvelvoite, joka on hyvin yleisellä tasolla ja nykymuotoilultaan väljä. Säännös jättää varautumistoimet varautumisvelvollisten omaan harkintaan eikä varautumisen toimivaltuudet käy säännöksestä ilmi. Lain 25 §: ”Katastrofeissa kuolleiden hautaaminen: Sodissa, luonnonkatastrofeissa, suuronnettomuuksissa, epidemioissa tai muissa vastaavissa olosuhteissa kuolleiden hautaamisessa voidaan poiketa tämän lain säännöksistä, jos olosuhteet sitä välttämättä edellyttävät”. Lain esitöiden mukaan pykälä mahdollistaa poikkeamisen lain hautaamista koskevista säännöksistä silloin, kun kuolemantapauksia on runsaasti sodan, luonnonkatastrofin, suuronnettomuuden, tarttuvan sairauden tai muun vastaavan katastrofin vuoksi. Poikkeaminen olisi näissä tapauksissa mahdollista vain, jos katastrofiin liittyvät olosuhteet sitä välttämättä edellyttävät. Edellä mainituissakin olosuhteissa tulisi noudattaa normaalia hautausmenettelyä niin pitkälle kuin mahdollista.

Hautaustoimilaille pyritään turvaamaan vainajan muiston kunnioittamiseen liittyvien pieteettinäkökohtien huomioon ottamista. Lain keskeisiä lähtökohtia ovat arvokkuuden ja kunnioittavuuden vaatimukset ruumiin ja tuhkan käsittelyssä sekä hautausmaan hoidossa. Hautaamisessa, tuhkaamisessa ja tuhkan käsittelyssä tulee kunnioittaa vainajan katsomusta ja toivomuksia. Tämän vuoksi normaalista hautausmenettelystä poikkeamisen tulisi olla tarkoin säädelty ja säännöksen käyttöönoton tulisi perustua valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamiseen. Tämä tulisi näkyä asiaa koskevassa hautaustoimilain säännöksessä.

Valmiuslain 12 §:ssä on lueteltu varautumisvelvollisia tahoja. Vaikka ev.lut. kirkolla on perustuslain 76 §:n mukaan itsehallinnollinen asema sitä itseään koskevan lainsäädännön sisällön suhteen ja kirkkolain (452/2023) 11 luvun 1–3 §:ssä on säädetty kirkon toiminnasta poikkeusoloissa, niin kirkko tulisi olla mainittuna yhtenä varautumisvelvollisena valmiuslain säännöksessä. Hautaustoimilaissa on evankelisluterilaiselle kirkolle annettu yhteiskunnallisena tehtävänä yleisten hautausmaiden ylläpito, johon yhtenä osana kuuluu sotilashautamaiden varaaminen. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain kirkolle rahoitusta mm. hautaustoimeen lain 430/2015 nojalla’

Valmiuslakiin lisättiin 15.7.2022 alkaen (706/2022) valmiuslain 3 §:ään uusi poikkeusolojen määritelmä (6 kohta, alakohdat a–g) ja samalla kyseinen 6 kohta (sisältäen kaikki alakohdat a–g) aktivoitiin moniin valmiuslain II osan (Toimivaltuudet poikkeusoloissa) pykäliin. Voisi olla tarpeen arvioida, tulisiko valmiuslain II osassa säätää tarkkarajaisemmin siitä, missä 3 §:n 6 kohdan alakohdtien a–g mukaisissa tilanteissa II osassa säädetyt toimivaltuudet ovat välttämättömiä. Toimivaltuuksien soveltamisen välttämättömyyttä kaikissa 3 §:n 6 kohdan a–g mukaisissa tilanteissa oli lakiesityksessä HE 63/2022 vp perusteltu pykäläkohtaisesti hyvin niukasti, jos ollenkaan.

Kuusisto Tero  
Lounais-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen yhteinen  
lausunto