

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

1. Yhdymme muistion suositukseen siitä, että uudistuksen yhteydessä tulee tarkastella riittävän ja tarkoituksenmukaisen lainsäädännön turvaamista myös normaaliolojen häiriötilanteissa, ei ainoastaan poikkeusoloissa. Nykyisessä valmiuslaissa saattaa olla elementtejä, joita olisi syytä siirtää muuhun lainsäädäntöön turvaamaan kriittisen kansallisen infrastruktuurin jatkuvuutta myös normaaliolojen erilaisissa häiriötilanteissa.

2. Muistiossa esitetään yleistä varautumisvelvollisuutta laajennettavan julkisoikeudellisiin yhdistyksiin kuten Suomen Punaiseen Ristiin, joka on myös mainittu nimeltä. Muistion mukaan kyse tässä on toimijoista, jotka on viranomaisiin rinnastuvalla tavalla velvoitettu pysyväisluonteisesti hoitamaan julkisen vallan järjestämistä kuuluvia julkisia hallintotehtäviä ja velvoite koskisi varautumista vain siltä osin kuin toiminnassa on kyse näistä hallintotehtävien hoitamisesta. On huomionarvoista, että Suomen Punaisella Ristillä ei ole lailla säädettyjä julkisia hallintotehtäviä, vaikka sen oikeusperusta on julkisoikeudellinen ja sillä on viranomaisia avustava rooli myös poikkeusoloissa. Siten on syytä tarkastella, onko velvollisuuden laajentaminen yleisellä tasolla julkisoikeudellisiin yhdistyksiin tarpeellinen vai tulisiko se pikemminkin rajata julkisten hallintotehtävien perusteella.

Osana laissa ja asetuksessa säädettyjä tehtäviään Suomen Punainen Risti varautuu jo nykyisellään toimimaan kaikissa olosuhteissa, eikä valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvollisuuden ulottaminen koskemaan järjestöä todennäköisesti merkittävästi vaikuttaisi sen perustoimintaan, joten sinänsä varautumisvelvoitteen laajentuminen koskemaan julkisoikeudellisia yhteisöjä yleisesti voi olla perusteltua. Tässä tapauksessa huomioimme kuitenkin, että velvollisuuden tarkempaa sisältöä ja muotoa tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon Punaisen Ristin viranomaisista riippumaton asema, joka on tunnustettu paitsi Suomen Punaisesta Rististä annetussa laissa (237/2000, 1§) ja asetuksessa (827/2017, 8§) myös Suomen valtion Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisessä konferenssissa hyväksymissä päätöslauselmissa.

Valmiuslain uudistuksen yhteydessä niin mahdollisen järjestön varautumisveloitteen, kuin myös laissa olevien muiden toimivaltuuksien ja -veloitteiden osalta tulee varmistaa, että ne eivät edellyttäisi järjestöä toimimaan perusperiaatteidensa vastaisesti. Mahdolliset velvollisuudet eivät siten saa muodostua sellaiseksi, että Suomen Punainen Risti ei voisi suunnitella ja toteuttaa toimintaansa riippumattomasti kaikissa oloissa.

Lisäksi muistiossa todetaan, että ”jos varautumisesta kuitenkin tapauskohtaisesti katsottaisiin aiheutuvan tavanomaisesta poikkeavia lisäkustannuksia, tästä tulisi päättää erikseen kyseisen viranomaisen määrärahoista päätettäessä.” Näiltä osin huomioimme, että Suomen Punaisella Ristillä ei myöskään ole erillistä määrärahaa valtion budjetissa, vaan se rahoittaa laaja-alaista toimintaansa monista eri lähteistä, mukaan lukien eri ministeriöiden valtionapujärjestelmät. Varautumisvelvollisuuden tukemista pohdittaessa on siten huomioitava, että erillinen budjettimomentti on useimpien valtionapujärjestelmien puitteissa avustuskelpoisuuden poistava elementti. Mikäli tapauskohtaisesti katsottaisiin, että yhteisön varautumisesta syntyy tavanomaisesta poikkeavia lisäkustannuksia, tulee siten varmistaa, että siihen myönnettävä erillisrahoitus ei vaaranna laajasti eri toimialoilla toimivien toimijoiden toimintaa tai rahoitusta muilta osin.

3. Rahoituksen lisäksi lainsäädännössä säädettyjen varautumistehtävien hoitamiseksi täytyy tarkastella myös muita julkisen sektorin organisaatioiden kanssa tasapuolisia ja tasavertaisia tukimekanismeja. Näihin kuuluvat esimerkiksi henkilövaraukset, joiden kokonaisuudessa on huomioitava myös varautumista tukevien kolmannen sektorin toimijoiden tarpeet. Esimerkiksi järjestöjen palveluksessa olevan terveydenhuollon koulutuksen saaneen henkilökunnan säilyminen tehtävissään myös poikkeus- ja häiriötilanteissa on keskeistä varautumistehtävän hoitamiseksi. Tilanne, jossa merkittävä määrä henkilöstöä siirrettäisiin julkisen terveydenhuollon tehtäviin, vaikeuttaisi merkittävästi avustustoimintaa poikkeusoloissa. Tämänkaltaisen riski oli varsin lähellä toteutumista Covid-19 pandemian aikana.

Sama koskee muiden kuin viranomaistoimijoiden mahdollisuutta varmistaa, missä määrin julkinen hallinto on varannut kolmannen osapuolen ajoneuvoja, työkoneita tai muuta kalustoa, joihin järjestöjen on tarkoitus tukeutua valmiussuunnitelmissaan. Poikkeusolojen valmiussuunnitelmien laatiminen on mahdotonta, jos järjestöillä ei ole keinoa varmistaa, onko jokin resurssi järjestön käytettävissä vai onko kyseinen kolmannen osapuolen hallussa oleva resurssi varattu julkisen hallinnon toimesta.

4. Kuten muistiossa todetaan, valmiuslain 12 §:n esitöissä ei erikseen mainita varautumistoimina operatiivisen ennakkoinnin kannalta merkityksellisen tilannekuvatiedon keräämiseen tähtääviä järjestelyitä, mitä voi pitää puutteena. Tehokkaan toiminnan edellytyksenä on ajantasainen ja yhteisesti jaettu tilannekuva. Kuitenkin monitoimijatilanteissa tiedon määrä ja sen tuottajien ja käyttäjien erilaisuus asettaa käytännön haasteita tiedonjaossa erityisesti turvaluokitellun tiedon osalta. Poikkeustilanteissa etenkin alempien turvaluokkien tietoa voi olla tarpeen jakaa myös

viranomaistoimijoiden ulkopuolelle, jotta toimintaa pystytään tehokkaasti koordinoimaan. Siksi on tärkeää, että niin viranomais- kuin muillakin toimijoilla on selkeät ohjeet siitä, miten tällaisen tiedon kanssa toimintaan, jotta epävarmuus tiedon oikeasta käsittelystä ei estä sen jakamista tarpeellisille tahoille. Kaikilla toimijoilla tulee olla selkeä, yhteinen näkemys tiedon jakamisesta, käytöstä ja tallentamisesta. Tiedon jakamista ja käyttöä täytyy harjoittaa jo normaalioloissa, jotta poikkeusoloissa käytäntöjen epävarmuus ei estä tehokasta toimintaa.

5. Muistiossa mainitaan myös poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset sekä materiaaliseen varautumiseen liittyen tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Lisäksi on nostettu varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Kirjaus on tärkeä ja Suomen Punainen Risti pitäisi tervetulleena, että valmiuslain uudistuksen yhteydessä etenkin siviiliväestön suojelemisen ja auttamisen edistämiseen liittyvissä toimivaltuuksissa ja toimissa pyritään hyödyntämään kokemuksia ja oppeja muualta.

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälinen liike on kenttätönsä kautta tutkinut ja kerännyt tietoa ja oppeja ihmisten auttamisesta poikkeusoloissa, niin konfliktitilanteissa kuin myös luonnononnettomuuksissa. Merkittävä osa näistä opeista liittyy valmiuslain nojalla tehtävään toimintaan. Tieto ja osaaminen liittyy operatiiviseen toimintaan ja siihen, miten lainsäädännön ja sääntelyn avulla poikkeusoloihin voi tehokkaasti varautua.

6. Yleisenä huomiona todettakoon, että muistiossa viitataan kansalliseen riskinarvioon mutta ei oteta kantaa siihen, kuinka tarkoin sen pitäisi ohjata varautumista. Kansallisessa riskinarviossa 2023 lueteltiin 14 varsin erityyppistä riskiä, joihin varautuminen vaatii eri toimijoilta muutakin kuin valmiussuunnittelun kaltaista toimintaa.

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

7. Yhdymme työryhmän näkemykseen siitä, että eri hallinnonaloilla toteutettavan varautumisen keskinäisestä yhteensovittamisesta olisi syytä säätää nykyistä kattavammin. Käytännössä haasteet johtosuhteiden ja vastuutahojen epäselvyyksissä ovat näkyneet paitsi muistiossa mainitussa Covid-19 pandemiassa, myös Afganistanin evakointien yhteydessä sekä Ukrainasta paenneiden henkilöiden vastaanotossa satamassa, joissa kaikissa oli mukana monia viranomais- ja muita tahoja, mutta kukaan ei tunnistanut olevansa tilanteessa kokonaisvastuussa.

8. Valmiuslain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön on keskeinen elementti jatkovalmistelussa. Covid-19 pandemian aikana tuli esille erityisesti yhteensovittaminen tartuntatautilainsäädäntöön. Myös EU-tason säädökset tuovat varautumisvelvoitteita toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. Tällainen on esimerkiksi ihmisperäisiä materiaaleja koskeva nk.

SOHO-asetus. Valmiuslain päivittämisen ajallinen suhde kansalliseen sekä eurooppalaiseen muuttuvaan sektorilainsäädäntöön vaatii erityistä huomiota.

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

Liikkumisvapaus sekä humanitaarisen avustustoiminnan mahdollistaminen ja edistäminen poikkeusoloissa:

9. Kansainvälisen humanitaarisen tapaoikeuden mukaan humanitaarista avustushenkilöstöä on kunnioitettava ja suojeltava, ja konfliktin osapuolten on sallittava ja helpotettava humanitaarisen avun nopea ja esteetön toimitus sitä tarvitsevalle siviiliväestölle puolueettomasti ja ilman haitallista erottelua. Samalla on myös varmistettava humanitaarisen avustushenkilöstön liikkumisvapaus sekä kansainvälisissä sopimuksissa eri toimijoille annetut erityiset tehtävät, kuten esimerkiksi vierailut vankien luona – myös poikkeusoloissa.

Valmiuslain kokonaisuudistuksessa on keskeistä huolehtia siitä, että myös poikkeusoloissa ja erilaisissa häiriötilanteissa turvataan avun antaminen eli auttajien liikkumista ei perusteetta rajoiteta. Etenkin poikkeusoloissa apua jakavat monet humanitaariset toimijat, eivät välttämättä tai ainoastaan viranomaiset. Valmiuslaissa tai sen esitöissä tulee siis aktiivisesti ei vain mahdollistaa humanitaarisen avustustoiminta, vaan aktiivisesti edistää sitä.

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen toiminnan mahdollistaminen ja edistäminen on erikseen mainittu humanitaarisessa oikeudessa. Siksi valmiuslain uudistuksessa tulee huomioida Suomea velvoittavan Geneven Sopimusten I lisäpöytäkirjan 81 artiklaan kirjatut Punaisen Ristin sekä muiden avustusjärjestöjen toimintaa koskevat velvollisuudet.

Punainen Ristin keskeisin tehtävä on auttaa ja suojella ihmisten hyvinvointia sodan keskellä sekä poikkeusoloissa. Tämä on kirjattu niin kansainväliseen oikeuteen kuin kansalliseen lainsäädäntöömme. Suomessa olennainen osa tästä toiminnasta on sellaista, että sillä tuetaan viranomaistoimintaa ihmisten auttamiseen liittyvissä tehtävissä. Siksi valmiuslain uudistuksen yhteydessä pitää varmistaa, että poikkeusoloissa Suomen Punaisella Ristillä sekä muilla viranomaisia tukevilla valmiusjärjestöillä on oikeus toimia ja liikkua myös tilanteissa, joissa ihmisten liikkuvuutta on syytä tai toisesta rajoitettu (pandemia / turvallisuustilanne). Tämä tulee huomioida sekä työntekijöiden että vapaaehtoisten osalta.

10. Etenkin konfliktitilanteissa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen avustustoiminta on merkittävää. Suomessa tapahtuvan konfliktin yhteydessä Suomen Punainen Risti koordinoisi ja toteuttaisi Punaisen Ristin liikkeen kansainvälisen humanitaarisen avun vastaanottoa sekä jakelua Suomessa yhdessä Punaisen Ristin kansainvälisen komitean kanssa. Nykykonfliktien

perusteella voidaan arvioida, että tällainen Punaisen Ristin humanitaarinen toiminta olisi laajuudeltaan merkittävää. Humanitaarisen avustustoiminnan sallimisen ja mahdollistamisen lisäksi viranomaisen voi jo ennalta edistää avustustoimintaa. Tilanteissa, joissa maassa jaetaan merkittävää määrää humanitaarista apua ja siellä toimii ulkomaista henkilöstöä, viranomaiset voivat edesauttaa avustustoimintaa niin hallinnollisin keinoin kuin esimerkiksi tarjoamalla tiloja, joita avustustoimijat voivat käyttää humanitaarisen avun varastointiin.

Valmiuslain uudistuksen yhteydessä lakiin tulee sisällyttää määräyksiä ja toimivaltuuksia, joiden nojalla viranomaiset voivat ihmishenkien pelastamiseksi sallia poikkeuksia esimerkiksi työlupien käsittelyyn, maahantulorajoituksiin, tavaroiden maahantuontiin sekä niihin liittyviin maksuihin ja mahdollisiin muihin rajoituksiin. Lisäksi poikkeusoloissa viranomaisten tulee voida helposti ja nopeasti antaa sitä tukeville ja humanitaarista avustustoimintaa tekeville järjestöille näiden käyttöön tarvittavat resurssit (kuten varastotiloja). Poikkeusten ei tarvitse olla pysyviä, vaan ne voivat koskea hallintomenettelyjä, joilla käytännön tilanteessa mahdollistetaan nopea toiminta. Esimerkiksi viranomaisten tunnustamien, ennalta nimettyjen järjestöjen, joita maailmalla ja Suomessakin toimii useita, osalta ulkomaalaisten avustustyöntekijöiden lääkäripätevyyttä ei tarvitsisi tarkistaa etukäteen, vaan henkilö voisi aloittaa ihmisten auttamisen heti, ja viranomaiset varmistaisivat henkilön pätevyyden, kun siihen on kohtuudella mahdollisuus. Humanitaariseen avustustoimintaan liittyvän tavaran maahantuonnin yhteydessä tulee voida toimia vastaavanlaisesti.

Erotteluperiaate sekä valtion velvollisuus ryhtyä varotoimenpiteisiin siviiliväestön suojelemiseksi vihollisuuksien vaikutuksilta:

11. Valmiuslain uudistuksen yhteydessä tulee pyrkiä edistämään sellaista poikkeusolojen toimintaa ja toimivaltuuksia, joilla mahdollisimman tehokkaasti huomioidaan ja toimeenpannaan humanitaarisen oikeuden erotteluperiaatetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mahdollisuuksien mukaan pyritään erottelamaan sotilaallinen toiminta ja toimijat siviililuontaisesta toiminnasta, siviilikohteista sekä -väestöstä.

Erotteluperiaate on humanitaarisen oikeuden keskeisimpiä periaatteita. Sen mukaan kaikessa aseellisessa toiminnassa tulee tehdä eroa ero siviiliväestön ja taistelujoiden, sekä siviili- ja sotilaskohteiden välillä. Tämä erottelu tulee huomioida, kun mietitään, miten mahdollisimman tehokkaasti suojellaan siviiliväestöä ja kohteita sotatoimien vaikutuksilta.

Viime vuosikymmenten konfliktien perusteella on ilmeistä, että kaupunkien merkitys sodankäynnissä on korostunut entisestään, samanaikaisesti kun entistä suurempi osa väestöstä asuu kaupungeissa. Nykykonflikteissa siviiliväestö kärsii eniten nimenomaan kaupunkisodankäynnin yhteydessä. Lisäksi siviili-infrastruktuurille aiheutuu merkittäviä ja kauaskantoisia vahinkoja, joiden seurauksena väestöllä ei ole saatavilla sähköä, puhdasta vettä tai pääsyä terveydenhuollon palvelujen piiriin. Taisteluiden vaikutukset vaikuttavat pitkään taisteluiden laannuttua sekä ihmisiin, jotka eivät olleet taisteluiden keskellä. On paljon etukäteen tehtäviä asioita, joilla tehokkaasti

voidaan vaikuttaa siihen, kuinka merkittävästi sotatoimet vaikuttavat siviiliväestöön sekä siviili-infrastruktuuriin. Myös valmiuslain sääntelyllä on tässä keskeinen rooli.

Avustustoiminnan yhteydessä kerätyn humanitaarisen tiedon suojeleminen:

12. Suomen Punainen Risti sekä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen toimijat eivät lähtökohtaisesti jaa toimintansa yhteydessä kerättyä humanitaarista dataa. Valmiuslakiin ei tule sisällyttää toimivaltuuksia tai velvollisuuksia, taikka toimeenpanna niitä siten, että digitaalisessa ympäristössä loukattaisiin valtion velvollisuutta sotatilanteissa mahdollistaa humanitaarinen avustustoiminta.

Tasapuolisesti toimivat humanitaariset järjestöt käsittelevät ihmisten henkilötietoja vain siltä osin, kun se on sopusoinnussa järjestöjen humanitaarisen mandaatin kanssa. Käytännössä humanitaarista avustustoimintaa ei voi tehdä tehokkaasti, mikäli autettavilla ei ole luottamusta siihen, että heiltä kerättävää tietoa ei käytetä muuhun kuin heidän auttamistarkoitukseen.

Suomen Punainen Risti ei jaa toiminnan yhteydessä kerättyä tietoa, jos olisi syytä epäillä, että sitä käytettäisiin muihin kuin humanitaarisiin tarkoituksiin, taikka sen jakaminen muutoin vaarantaisi luottamusta järjestöön puolueettomana humanitaarisena viranomaisista riippumattomana toimijana. Tämä täytyy huomioida myös valmiuslain valmistelussa.

Väestönsuojelu:

13. Väestönsuojelu (civil defence), kuten se on määritelty Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjassa (61-67 artiklat) täytyy selkeästi erotella toimista, joilla yleisesti pyritään suojelemaan ja auttamaan siviiliväestöä. Väestönsuojelu sekä väestönsuojeluorganisaation henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet ovat tarkoin määritelty sopimuksessa. Suomen Punaisen Ristin kokemuksen perusteella Suomessa väestönsuojelulla tarkoitetaan viranomaistenkin käytössä usein sellaista toimintaa, jota I lisäpöytäkirjan 61 artiklan mukaan ei määritellä väestönsuojelutehtäväksi (civil defence tasks), vaikka kyseiset toimet muutoin saattavatkin edistää väestön suojelua ja auttamista. Useimmiten tällainen toiminta ei ole ongelmallista, mutta saadakseen suojelun väestönsuojeluorganisaation henkilöstönä, henkilöiden tulee olla viranomaisten nimeämiä henkilöitä, joiden yksinomaisena tehtävänä on hoitaa 61 artiklassa tarkoitettuja tehtäviä. Vain tällaiset henkilöt nauttivat kansainvälisen oikeuden suojelusta ”väestönsuojeluorganisaation henkilöstönä ja ovat oikeutettuja käyttämään väestönsuojelun kansainvälistä tunnusta”. Mainitun kaltaisia terminologisia epäselvyyksiä esiintyi esimerkiksi sisäministeriön evakuoiteja koskevassa ohjelunonnoksessa.

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti