

Asia: VN/5137/2022-OM-229

## Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

### 1 luku. Yleiset säännökset

#### 1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Mietinnön valmiuslakiluonnoksesta puuttuu nimenomainen velvollisuus edistää puolueettoman ja riippumattoman humanitaarisen toiminnan toteutumista aseellisissa konflikteissa.

Geneven sopimuksiin, niiden lisäpöytäkirjoihin sekä kansainväliseen tapaoikeuteen kirjattujen väestön perustarpeisiin ja auttamiseen liittyvien velvollisuuksien lisäksi valtioilla myös velvollisuus edistää avustusjärjestöjen toimintaedellytyksiä aseellisissa konflikteissa. Keskeisimmät näistä on kirjattu Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 81 artiklaan, jonka mukaan:

- Punaisen Ristin kansainväliselle komitealle (ICRC) valtion on myönnettävä kaikki vallassaan olevat helpotukset sen suorittaessa yleissopimusten ja lisäpöytäkirjan mukaisia humanitaarisia tehtäviä;
- Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen kansallisille yhdistyksille, kuten Suomen Punaiselle Ristille, valtioiden on myönnettävä ne toimintaedellytykset, jotka ovat tarpeen niiden humanitaarisen työn toteuttamiseksi Punaisen Ristin perusperiaatteiden mukaisesti, sekä muutoin helpotettava kaikin mahdollisin tavoin niiden avustustoimintaa
- Muiden asianmukaisesti valtuutettujen humanitaaristen järjestöjen osalta valtiolla on mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä järjestämään vastaavia helpotuksia

Humanitaarinen oikeus ei siten salli avustustoiminnan kategorista estämistä tai viivyttämistä silloin, kun apu on välttämätöntä väestön selviytymisen kannalta. Mahdolliset rajoitukset voivat olla ainoastaan tilapäisiä, maantieteellisesti rajattuja ja perustuttava välittömään sotilaalliseen välttämättömyyteen — eivät poliittiseen harkintaan tai tarkoituksenmukaisuussyihin.

Edellä mainitut velvoitteet tulee huomioida, kun viranomaiset arvioivat esitetyn valmiuslain 11§ 1-kohdan perusteella poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöä. Nämä velvoitteet, yhdessä humanitaarisen oikeuden erotteluperiaatteen (ks. lukua 9 koskevat huomiot) kanssa, asettavat edellytyksiä, jotka tulee huomioida valmiuslain toimivaltuuksien toimeenpanossa esimerkiksi mitä tulee työvelvollisuuteen (8. luku), sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemiseen (9. luku) sekä otto-oikeuksiin ja palvelujen suorittamisvelvollisuuteen (11. luku).

Humanitaarinen oikeus lähtee siitä, että jokaisella aseellisen selkkauksen osapuolella — mukaan lukien valtiolla sen oman alueen ja väestön osalta — on ensisijainen velvollisuus huolehtia niiden henkilöiden perustarpeista, jotka ovat sen valvonnan ja vastuun piirissä. Tämä koskee erityisesti ruokahuoltoa, terveydenhuoltoa, välttämättömiä tarvikkeita sekä muuta ihmisarvoisen elämän edellyttämää apua.

Jos valtio ei pysty täyttämään näitä velvoitteita omien toimiensa kautta, sen on sallittava ulkopuolisten toimijoiden tarjoama apu, eikä se voi kieltäytyä tästä harkintansa mukaan. Humanitaarinen oikeus tunnustaa tasapuolisesti toimivien humanitaaristen järjestöjen oikeuden tarjota apuaan silloin, kun väestön tarpeet eivät muutoin täyty.

Valtiolla ja muilla selkkauksen osapuolilla on tällöin velvollisuus:

- hyväksyä tasapuolisten humanitaaristen toimijoiden avuntarjoukset, kun ne ovat tarpeellisia väestön perustarpeiden turvaamiseksi
- sallia ja aktiivisesti helpottaa humanitaarisen avun perillepääsyä, myös silloin kun apu kohdistuu alueille tai ihmisille, jotka eivät ole valtion välittömässä hallinnassa
- varmistaa humanitaarisen avun nopea ja esteetön kulku, kuitenkin menettämättä oikeuttaan valvoa avustustoiminnan teknisiä järjestelyjä
- turvata humanitaarisen henkilöstön liikkumisvapaus ja toimintamahdollisuudet, ja rajoittaa näitä vain välttämättömissä ja tilapäisissä sotilaallisissa olosuhteissa

Jotta nämä Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin kirjatut Punaisen Ristin sekä muiden avustusjärjestöjen toimintaa koskevat velvollisuudet tulevat huomioiduksi, tulee 1 lukuun lisätä säännös, jossa säädetään viranomaisille velvollisuus edistää humanitaarista toimintaa aseellisen selkkauksen aikana. Tämän tulee koskea niin valtioneuvostoa silloin, kun se antaa valmiuslaissa tarkoitetut asetukset, kuin ministeriöitä, valtiohallinnon viranomaisia, hyvinvointialueita ja kuntia.

Käytännössä edistäminen tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että viranomainen varmistaa humanitaarisen henkilöstön mahdollisuuden liikkua (kulkuluvat, reittijärjestelyt, humanitaarisen liikenteen erottaminen sotilaallisesta liikenteestä); keventää hallinnollisia menettelyjä (viisumit, tullaus, maahantulo- ja pätevyysjärjestelyt, laite- ja tarviketuonnit); turvaa humanitaarisen toiminnan kannalta välttämättömien viestintä- ja tietoliikenneyhteyksien sekä energian ja polttoaineen saatavuuden priorisoidusti; varmistaa ettei humanitaarista kapasiteettia lamauteta esimerkiksi otto-oikeuksia tai työmääräyksiä sovellettaessa; mahdollistaa välttämättömän tiedon saatavuuden humanitaarisille toimijoille, jotta käytännön järjestelyt voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Myös muissa poikkeusoloissa, kuin aseellisessa konfliktissa apua jakavat monet humanitaariset toimijat, eivät välttämättä tai ainoastaan viranomaiset ja tämä tulee huomioida valmiuslaissa tai sen esitöissä. Avustustoiminnan huomioiminen myös esimerkiksi suuronnettomuus- tai pandemiatilanteissa (11§ 3- ja 4-kohdat) tukee kokonaisturvallisuusmallin mukaista toimintaa ja sen mahdollistamiseen liittyvät poikkeukset tulisi lisätä mahdollisimman moneen lisätoimivaltuuksien käyttöä koskevaan säännökseen.

--

Valmiuslain 4 §, jonka tarkoituksena on korostaa kansainvälisten velvoitteiden merkitystä ja sitovuutta on erittäin tärkeä. Pykälän viittaus lain soveltamiseen kattaa vakiintuneesti myös valmiuslain nojalla annettavat käyttöönotto- ja soveltamisasetukset sekä niiden käytännön toimeenpanon. Tämä on syytä todeta pykälän perusteluissa nimenomaisesti, jotta velvoite ohjaa johdonmukaisesti koko päätösketjua aina poikkeusolojen toteamisesta asetusten antamiseen ja yksittäisiin soveltamispäätöksiin.

Jotta pykälän tarkoitus toteutuu, olisi lisäksi myöhemmässä vaiheessa hyvä kartoittaa, miten mm. kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säännöt ja ihmisoikeudet on huomioitu häiriötiloja ja poikkeusoloja, mukaan lukien puolustustila, koskevassa lainsäädännössä sekä viranomaisohjeissa. Näin voidaan tunnistaa mahdolliset säädös- ja ohjeistusaukot ja varmistaa, että velvoitteet viedään koulutukseen, harjoituksiin ja ohjeisiin.

## 2 luku. Varautumisvelvollisuus

### **Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:**

Pykälässä säädetään varautumisvelvollisista. Suomen Punaisen Ristin Veripalvelu on varautumisvelvollinen yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain nojalla. Valmiuslain nojalla varautumisvelvollisuus ulotetaan mm. lailla julkista hallintotehtävää hoitamaan perustettuihin tai siihen lailla velvoitetuttuihin yhteisöihin. Velvollisuus koskee perustelujen mukaan muun muassa eräitä julkisoikeudellisia yhdistyksiä, mutta Suomen Punaista Ristiä ei mainita. Tämä on oikea ratkaisu. Suomen Punainen Risti on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka toiminta perustuu kansainvälisiin sopimuksiin. Sen yhtenä tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Sillä ei kuitenkaan ole nimenomaista hallintotehtävää, vaan sen varautuminen ja toiminta perustuu paitsi lainsäädäntöön, myös sopimuksiin eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa.

Vaikka Punaisella Ristillä ei ole valmiuslain mukaista varautumisvelvollisuutta, sen nimenomainen tehtävä on varautua yhteiskunnan häiriötilanteisiin. Suomen Punainen Risti kuuluu kansainväliseen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeeseen. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liitto (IFRC) koordinoi ja tukee kansallisten yhdistysten toimintaa erityisesti muissa onnettomuus- ja häiriötilanteissa kuin aseellisissa selkkauksissa. Aseellisissa selkkauksissa Punaisen Ristin kansainvälisellä komitealla (ICRC) on kansainvälisiin sopimuksiin perustuva erityinen rooli, asema ja toimivaltuudet. Kansainvälisen avun lähettäminen ja tarvittaessa myös vastaanotto liikkeen kanavia pitkin ovat keskeinen osa Suomen Punaisen Ristin toimintaa.

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

8§ perusteluissa esiin tuotu tarve sisällyttää valmiussuunnitelmiin toimintamalleja haavoittuvassa asemassa olevien huomioimiseksi on keskeinen edellytys. Velvollisuus huomioida haavoittuvuudet ja kaikkien ihmisten moninainen toimintakyky ja toimintamahdollisuudet tulee kirjata suoraan säädökseen, ei ainoastaan perusteluihin. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä erillinen momentti 8 §:ään tai lisäämällä asiasta erillinen kohta pykälän 3 momenttiin.

Kriisitilanteissa haavoittuvuudet ja syrjintä korostuvat, ja siksi suunnitelmissa on huomioitava ihmisten moninaiset tarpeet. Haavoittuvuudet vaihtelevat tilanteen mukaan, mutta vähintään on otettava järjestelmällisesti huomioon perusteluissa mainittujen iän ja toimintakyvyn lisäksi sukupuoli, kieli, taloudellinen asema sekä perhe- ja muut tukiverkot. Jos haavoittuvuuksia ei ole huomioitu, nämä ihmiset jäävät helposti elintärkeän avun ja suojelun ulkopuolelle.

Esimerkiksi Punaisella Ristillä on kriisitilanteisiin tarkoitettuja toimintamalleja, standardeja ja työkaluja haavoittuvuuksien ja kyvykkyyksien huomioimiseen, joilla pyritään turvaamaan kriisitilanteissa ihmisten ihmisarvo, pääsy apuun, osallistumismahdollisuudet ja turvallisuus. Valmiussuunnitelmien laatimiseen tulee osallistaa moninaisesti eri toimijoita ja ryhmiä, jotta erilaiset tarpeet ja haavoittuvuudet tunnistetaan ja suunnitelmat toimivat mahdollisimman hyvin erilaisissa tilanteissa. Punainen Risti voi tukea viranomaisia mallien ja standardien laatimisessa.

Viittamme myös 5 luvun yhdenvertaisuuden edistämisestä esittämiimme huomioihin.

## **Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:**

9§ mukaan ministeriöt yhteensovittavat varautumista yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. On tärkeää, että järjestöt on perusteluissa huomioitu yhteistyötahoina. Yhteensovittamisen ja yhteistyön tulee ulottua myös alueelliseen ja paikalliseen varautumiseen.

Varautumisvelvollisten joukko on moninainen ja toimijoilla on erilaiset mahdollisuudet ja osaaminen. Yhteensovittamisen lisäksi ministeriöille olisi annettava myös aktiivisempi velvoite tukea eri toimijoiden varautumista. Tuki voi tarkoittaa esimerkiksi ohjeistusta ja neuvontaa, koulutusta ja yhteisharjoituksia, tai tiedonvaihdon käytäntöjä. Tuki on kohdennettava paitsi varautumisvelvollisille, myös muille toimijoille, joille on poikkeusoloissa säädetty keskeisiä tehtäviä. Näin varmistetaan, että käytännön kyvykkyydet ja yhteistoiminnan edellytykset ovat olemassa kaikilla niillä, joiden panosta tarvitaan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Perusteluissa tulee lisäksi huomioida, että lähiyhteisöt ja paikalliset verkostot (naapurustot, taloyhtiöt, yhdistykset ja vapaaehtoistoiminta) muodostavat ensimmäisen turvaverkon suurissa häiriötilanteissa. Alueellisten viranomaisten varautumiseen tulee kuulua myös yhteisölähtöisen varautumisen vahvistaminen yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa.

Viittamme myös mietinnöstä antamissamme yleisissä huomioissa esitettyyn kokonaisturvallisuutta koskevaan huomioon.

## **3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen**

### **Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:**

11§:n 1 momentissa käytetään termiä ”aseellinen hyökkäys”, ja mietinnön mukaan ”[a]seellisella hyökkäyksellä tarkoitettaisiin myös sotaa” (s.212). ”Aseellinen hyökkäys” on myös perustuslain 23 §:ssä käytetty ilmaisu. Lisäksi ehdotuksessa viitataan esimerkiksi ”sotilaallisiin poikkeusoloihin”. Perustuslain 93§:ssä ja Puolustustilalain 1§:ssä puolestaan käytetään termiä ”sota”: ”sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä,

väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.”

Selkeyden kannalta on suositeltavaa, että laissa käytetään termiä aseellinen selkkaus, joka kattaa valtioiden välisen aseellisen toiminnan sekä myös vailla kansainvälistä luonnetta olevat aseelliset selkkaukset (vailla kansainvälistä luonnetta olevien aseellisiin selkkauksien kriteeristöön liittyen kts. Tadić, para. 70). Tätä tukee myös se, että esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4. artiklan ”yleisen hätätilan” yhteydessä sen yhtenä määritelmänä on käytetty nimenomaan ”aseellista selkkausta” (kts. General Comment No. 29, States of Emergence (Article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11 (2001), kappale 3). Yhtenäinen terminologia selventäisi siten momentin tarkoitusta. Mikäli päätetään kuitenkin käyttää perustuslain tapaan termiä aseellinen hyökkäys, laissa tai vähintään hallituksen esityksessä on syytä selventää termien merkitystä, sekä huomioida Geneven yleissopimusten sekä muiden humanitaarisen oikeuden sääntöjen ja tapojen soveltuminen.

--

11 § rakentuu kaksijakoisesti: 1–4 kohdissa poikkeusolot määrittyvät tietyn uhkatyyppin perusteella, kun taas 5 kohdassa ratkaisevaa on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen vakava häiriintyminen. Tämä rakenne on sääntelyteknisesti epäjohdonmukainen.

Koska myös 1–4 kohdissa tarkoitetut tilanteet voivat vaihdella vaikutuksiltaan merkittävästi, poikkeusolojen toteaminen ei tulisi perustua pelkästään uhkan luokitteluun vaan sen konkreettisiin vaikutuksiin yhteiskunnan toimivuudelle.

Pykälää tulisi täsmentää siten, että poikkeusolojen toteaminen kaikissa kohdissa edellyttää konkreettista, vakavaa ja laaja-alaista häiriötä yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tämä vahvistaisi sääntelyn johdonmukaisuutta ja kytkisi poikkeusolokynnyksen selkeästi perustuslain 23 §:n edellyttämään välttämättömyysarviointiin.

--

11.1§ luettelossa on lueteltu yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömiä toimintoja. Lista ei kuitenkaan ole kattava. Henkinen kriisinkestävyys on yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tunnistettu yhdeksi elintärkeistä toiminnoista, mutta sitä ei tunnisteta mietinnössä. Henkinen kriisinkestävyys muodostuu useista osatekijöistä: mm. koulutuksesta, fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin tai psykososiaaliseen tukeen liittyvästä toiminnasta sekä yhteisölähtöisestä toiminnasta (ml. järjestö- ja vapaaehtoistoiminta). Näiden häiriintyminen heikentää suoraan kykyä hallita kriisiä, koska luottamus rapautuu, ihmiset jäävät ilman tukea ja tilannetta on vaikeampi johtaa. Yhteiskunnan toimintakyky ei synny yksin järjestelmistä, vaan yhteiskunnan muodostavien ihmisten toimintakyvystä. Henkisen kriisinkestävyyden rooli osana elintärkeitä toimintoja olisi kuitenkin syytä kuvata perusteluissa.

Henkinen kriisinkestävyys on osin tulkinnanvaraisena käsitteenä perusteltua jättää poikkeusoloperusteena pois, jotta sitä ei voida käyttää perusoikeuksien rajoittamiseen tilanteissa, joissa selkeää uhkaa tai häiriötä ei ole. Johdonmukaisuuden vuoksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategian keskeinen käsite olisi kuitenkin syytä kuvata perusteluissa osana kokonaisturvallisuutta.

## **Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:**

-

## **Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonen menettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:**

13 § on mietinnössä esitetyn valmiuslain kriittinen osa. Vaikka toimivaltuuksiin liittyvää intressipunnintaa on käsitelty varsin laajasti yleisperusteluissa sekä käyttöperiaatteissa oikeasuhtaisuutta koskevan 31§:n perusteluissa, selkeyden vuoksi myös 13§:n perusteluissa olisi hyvä viitata oikeuksien erilaiseen painoarvoon, eli oikeuksiin, joista ei voida poiketa sekä perusoikeuksien koskemattomiin ydinalueisiin.

## **Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:**

23 § jälkikäteinen vaikutusten seurantavelvollisuus on perusteluissa kuvatuista syistä tärkeä, jotta pystytään huomioimaan vaikutusten kehittymistä sekä kokonaisvaikutuksia. Valtioneuvostolle asetettaisiin toimintavelvoite vaikutusten lievittämiseksi tai hyvittämiseksi. Haitallisten vaikutusten lisääntyminen vaikuttaa myös oikeasuhtaisuusarvointiin, ja siten soveltamisedellytyksiin. Vaikutusarvioinnin yhteydessä on myös arvioitava, ovatko toimenpiteiden edellytykset yhä olemassa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Vaikutusarvioinnin täytyisikin voida johtaa myös siihen, että lisätoimivaltaa rajoitetaan tai poikkeustila kokonaisuudessaan kumotaan. Valtioneuvostolle on säädettävä selkeä velvollisuus myös rajoittaa toimivaltuuksien käyttöä, jos ilmenee, että oikeasuhtaisuuden edellytys ei täyty.

## **4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt**

### **4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:**

26§ On myönteistä, että tehostettua viestintää koskevan pykälän perusteluissa korostetaan saavutettavaa viestintää sekä monikanavaisuutta. Selkeä viestintävelvollisuus poikkeusoloissa tukee oikeusturvaa. Perusteluja on kuitenkin syytä täydentää kahdella täsmennyksellä. Tehostetun viestinnän tulee käsitellä myös oikeutta apuun ja suojeluun sekä tiedottaa mahdollisista vaaroista (esim. isku, räjähdys ja muiden turvallisuusriskien varoitukset) yhtä lailla kuin velvollisuuksista ja rajoituksista. Lisäksi pelkkä tiedottaminen ei myöskään riitä, vaan viestinnän on tähdättävä ymmärrykseen ja siitä seuraavaan toimintaan. Koronaepidemian aikana kävi selväksi, että pelkkä tiedottaminen ei vielä takaa tiedon välittymistä eikä varsinkaan käyttäytymisen muuttumista silloin, kun siihen on tarve. Siksi tehostetun viestinnän yhteydessä tarvitaan erityyppistä viestin välitystä yhteisöissä sekä viestintää tukevia toimia, jotta tieto myös ymmärretään ja sitä noudatetaan käytännössä. Näillä täsmennyksillä viestintä tukee ihmisten tosiasiallista kykyä suojautua ja hakea apua, ei ainoastaan muodollista tiedon jakamista.

## **5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset**

### **5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:**

Kriiseissä syrjintä lisääntyy ja haavoittuvuudet korostuvat: iän, sukupuolen, toimintakyvyn, kielen, oikeudellisen aseman ja muiden tekijöiden erot vaikuttavat siihen, miten ihmiset altistuvat, pystyvät selviytymään ja toipumaan. Samalla väkivallan ja hyväksikäytön riskit kasvavat. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden erityinen huomioiminen on välttämätöntä poikkeusoloissa ja valmiuslaissa.

Valmiuslain 5 lukuun tulee siksi lisätä uusi pykälä, joka käsittää syrjinnän kiellon ja viranomaisten velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Syrjintä on kategorisesti kielletty sekä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa että ihmisoikeussopimuksissa (Geneven neljäs yleissopimus, (artikla 3), Geneven sopimusten ensimmäinen lisäpöytäkirja (LPI) (artikla 75), tai Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, (artikla 2(1)). Ihmisiä on kohdeltava ilman epäedullista erottelua rodun, uskonnon, sukupuolen tai muun vastaavan perusteella. Myös puolustustilalaki sisältää erillisen syrjintäkiellon (7 §) mm. sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, mielipiteen, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (Yhdenvertaisuuslaki 5 §). Velvollisuus soveltuu myös poikkeusoloissa. Jotta poikkeusolojen eriarvoisuutta lisäävää vaikutusta pystyttäisiin vähentämään, tulee valmiuslakiin sisällyttää erillinen yhdenvertaisuuden edistämisestä koskeva säännös.

--

31§ oikeasuhtaisuuden arviointi on yhtä kriittistä kuin käyttöönoton yhteydessä tehtävä arviointi. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on huomioitava erityisesti vaikutukset erilaisille haavoittuville ihmisryhmille, vammaisille, lapsille tai vapautensa menettäneille. Konkreettisessa soveltamistilanteessa korostuu yksilöllisten vaikutusten arviointi. Tämä voi edellyttää, että rajoituksia sovelletaan eri tavoin eri tilanteessa oleviin henkilöihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja priorisoitaessa on tunnistettava, milloin henkilölle myös muut kuin kiireelliset palvelut ovat erityisen välttämättömiä tilanteessa selviytymisen kannalta ja mahdollistettava niiden saaminen.

32§ 1-kohdassa on määritelty yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön toiminta. Määritelmä viittaa 11 §:n 1 momentin viiteen kohtaan. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on tunnistettu yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, ja nämä vastaavat pitkälti 11 §:n 1 momentin luetteloa. Henkistä kriisinkestävyyttä ei kuitenkaan ole sisällytetty 11 §:n poikkeusoloperusteisiin. Henkinen kriisinkestävyys tulee lisätä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan määritelmään. Kyseistä määritelmää käytetään valmiuslaissa priorisointiin poikkeusoloissa, jolloin resursseja suunnataan nimenomaan tällaiseen toimintaan. Henkisen kriisinkestävyyden jättäminen määritelmän ulkopuolelle olisi ristiriidassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa ja ohittaisi yhden kokonaisturvallisuuden peruskivistä. Yhteiskunta ei ole toimintakykyinen, elleivät ihmiset, joista se koostuu, ole toimintakykyisiä.

## 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:

41 ja 43 §§:n mukaisia mahdollisuuksia poiketa palvelussuhteen ehdoista tai irtisanomisajasta ei ehdotuksen muotoilun perusteella todennäköisesti voitaisi soveltaa Suomen Punaissa Ristissä. Suomen Punaista Ristiä, Veripalvelua lukuun ottamatta, ei koske esimerkiksi kriittisiä toimijoita

koskevat varautumisvelvoitteet. Vaikka Suomen Punainen Risti ei ole valmiuslain nojalla varautumisvelvollinen, se on valmiusjärjestö, jonka lakisääteiseen toimintaan kuuluu nimenomaisesti toiminta kaikissa oloissa, myös aseellisen selkkauksen tai sodan aikana, sekä viranomaisen tukeminen humanitaarisissa tehtävissä. Suomen Punainen Risti ei riippumattoman asemansa takia toimi velvoitettuna vaan sopimusperusteisesti. Tämä ei kuitenkaan saa tarkoittaa, että sen toimintaedellytykset ovat heikommät kuin niillä toimijoilla, joita koskee ehdotetun valmiuslain tai muun 41§ ja 43§ 16- kohdan tarkoittama varautumisvelvollisuus. Jotta järjestö pystyy vastaamaan mahdollisesti väheneviin henkilöstöresursseihin ja jyrkästi kasvaviin tarpeisiin, ja täyttämään sille sekä kansallisessa lainsäädännössä että kansainvälisessä oikeudessa asetetun mandaattinsa, palvelussuhteen ehdoista poikkeamismahdollisuuksien ulottaminen myös Suomen Punaisen Ristin toimintaan on perusteltua. Pykälää tulee siten laajentaa niin, että poikkeamismahdollisuudet ulottuvat myös Suomen Punaiseen Ristiin, joko viittaamalla siihen suoraan tai yleisemmin julkisoikeudellisiin yhteisöihin, jolla on lainsäädännöllä erityisesti poikkeusoloja varten säädettyjä tehtäviä.

## 8 luku. Työvelvollisuus

### 8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Viittamme yleisesti lukua 1 koskeviin huomioihimme koskien humanitaarisen avustustoiminnan edistämisvelvollisuutta aseellisessa konfliktissa.

Mietinnössä esitetyt ratkaisut merkitsevät, että Suomen Punaisen Ristin henkilöstölle voitaisiin antaa työmääräyksiä. Punaisessa Ristissä ja erityisesti Veripalvelussa on työsuhteessa 44§:ssä tarkoitettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, minkä lisäksi 45§ ja 46 § soveltuvat muihinkin työntekijöihin.

Kuten yllä on tuotu esiin, Suomen Punainen Risti on valmiusjärjestö, jonka asema ja tehtävät perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin sekä Suomen Punaisesta Rististä annettuun lakiin. Järjestön tehtävänä on toimia kaikissa oloissa, myös aseellisten selkkausten aikana, ja sen viranomaista tukeva humanitaarinen rooli on lainsäädännössä tunnustettu. Jotta järjestö kykenee turvaamaan toimintakykynsä ja skaalaamaan toimintaa ja resurssejaan nopeasti myös tilanteissa, joissa henkilöstöresurssit ovat paineessa ja avuntarve kasvaa, keskeisen henkilöstön on pysyttävä sen omassa käytössä.

51§:n 4-kohta rajaa työvelvollisuuden ulkopuolelle henkilöt jotka ”muutoin toimii valtioneuvoston asetuksella määritellyssä työssä tai tehtävässä, joka on välttämätöntä tämän lain tarkoituksen kannalta poikkeusoloissa.” Perusteluissa todetaan, että arvio tehtäisiin tilannekohtaisesti. Mikäli säännösten tai perusteluissa ei ole mahdollista suoraan viitata yksittäisiin toimijoihin, tulee siinä vähintään viitata yllä lukua 1 koskeissa huomioissa viitattuun humanitaarisen avustustoiminnan edistämisvelvoitteeseen aseellisessa konfliktissa.

--

45§ perusteluissa on selkeästi määriteltävä väestönsuojelu ja rajattava, mitä tehtäviä siihen sisältyy.

Lakiehdotuksen osalta tulee varmistaa, että siitä selkeästi ilmenee, milloin viitataan muodolliseen väestönsuojelutoimintaan (sitä kun ne on määritelty Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjassa), ja milloin toimintaan, jonka tarkoituksena on edistää (siviili)väestön suojelua sotatoimien vaikutuksilta tai muutoin ”suojella väestön hyvinvointia”. Paikoin mietinnössä sekoittuvat nämä kaksi eri asiaa

(”väestön suojele” ja väestönsuoja). Geneven I lisäpöytäkirjan mukaisen väestönsuojelun (civil defence) osalta on tärkeitä huomioida:

- LP I 61 artikla sisältää tyhjentävän luettelon 15 väestönsuojeluksi katsottavista ”humanitaarisista tehtävistä”
- Väestönsuojelutoiminta on viranomaistoimintaa
- Väestönsuojelutehtäviin kutsutut tai määrätty siviilit tulee suorittaa tehtäviä viranomaisten valvonnassa
- Asevoimien ja sotilasyksiköiden jäsenet voivat suorittaa väestönsuojelutehtäviä vain, jos heidät on määrätty yksinomaan niihin ja pysyvästi
- Geneven I lisäpöytäkirjan mukaisen väestönsuoja korotettu lisäsuojelu suhteessa siviiliväestöön ja siviiliviranomaisten toimintaan on se, että etenkin miehitystilanteissa vieraan valtion toimivaltuudet ovat rajallisemmat.
- Väestönsuojeluhenkilöstön ja kohteiden erityinen suojele lakkaa vain, jos henkilöstö syyllistyy vihollista vahingoittaviin toimintaan, tai kohteita ja varusteita käytetään vihollista vahingoittaviin toimintaan

Lakiehdotuksessa on väestönsuojaan liittyviä ilmaisuja ja terminologiaa, joiden osalta ei ole kirjattu mitään Geneven sopimusten lisäpöytäkirjaan (kuten 45§ ”Väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuus”). Lisäksi tulee tarkkana, milloin ”väestönsuojalla” tarkoitetaan käytännössä tilaa, jossa väestö suojautuu yleisesti (pommisuoja), ja milloin tarkoitetaan muodollisesti väestönsuojelutoimintaan liittyvästä tai väestönsuojeluorganisaation ylläpitämästä väestönsuojasta.

Väestönsuojaan liittyvä erityinen suojele edellyttää, että väestönsuojeluorganisaation ja sen henkilöstön toiminta rajoittuu yksinomaan niihin 15 tehtävään, jotka on kirjattu Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa, sekä muihin ehtoihin, jotka on kirjattu väestönsuojelua koskeviin lisäpöytäkirjan artikloihin. Näistä syistä lakiluonnosta sekä sen perusteluja olisi hyvä arvioida uudestaan, jotta epähuomiossa Suomessa valmiuslain nojalla, taikka muutoin, ei tehdä väestönsuojelua tavalla, joka epäisi siltä sitä korotettua suojeleä mitä Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjaan kirjatulle väestönsuojelulle (civil defence) taataan.

46§ osalta viittaamme lausunnon 9-lukua koskeviin huomioihin.

## 9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

### 9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Viittamme yleisesti lukua 1 koskeviin huomioihimme koskien humanitaarisen avustustoiminnan edistämisvelvollisuutta aseellisissa konfliktissa sekä lukua 10 koskeviin huomioihimme liikkumisvapauden rajoittamisesta.

Aseellisissa selkkauksissa erotteluperiaate on humanitaarisen oikeuden keskeisimpiä perusperiaatteita. Sotatilanteissa siviiliväestön ja -kohteiden suojele perustuu niin oikeudellisista

kuin käytännön syistä erotteluperiaatteeseen, jonka mukaan ainoita laillisia hyökkäyksen kohteita ovat sotilaalliset toimijat ja -kohteet. Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 52(2) artiklan mukaan ”Sotilaskohteita ovat sellaiset kohteet, joiden luonne, sijainti, tarkoitus tai käyttö muodostavat tärkeän osan sotilaallisesta toiminnasta ja joiden täydellinen tai osittainen tuhoaminen, haltuunotto tai vaarattomaksi saattaminen merkitsee kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa ratkaisevaa sotilaallista hyötyä”.

Maailmalla eri konflikteista tiedetään, että käytännössä siviiliväestön suojelu sodan vaikutuksilta on tehokkaampaa, kun sodan osapuolet pitävät sotilastoiminnot selkeästi erillään siviilitoiminnoista. Sotatilanteissa lähtökohtaisesti sotilaalliset toimijat sekä sotilaalliseen toimintaan suoranaisesti osallistuvat henkilöt ovat laillisia hyökkäyksen kohteita, toisin kun esimerkiksi siviiliviranomaiset ja niiden toiminta. Näin ollen, jos puolustusvoimat, mukaan lukien mahdolliset maakuntajoukot, osallistuvat esimerkiksi väestön siirtoihin, se merkittävästi vaarantaisi kyseisen siviiliväestön (ja siviilikohdeiden) suojelua. Näistä syistä olisi ensisijaisen tärkeää, että valmiuslakia ja siihen kirjattuja valtuuksia toteutetaan tavalla, jolla pyrittäisiin mahdollisimman selkeästi pitämään sotilaalliset toimijat ja toiminta erillään siviiliväestöstä kohteista ja toiminnasta, mukaan lukien siviiliviranomaisten toiminnasta.

Lakiehdotuksen työvelvollisuuden (7 luku, 46§) ja palvelujen (luku 9) sekä kuljetusten suoritusvelvollisuuden (luku 11, 70§) yhteydessä, ja erityisesti 9 luvun 59 §:n palvelujen suorittamisvelvollisuuden sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi yhteydessä on varmistettava, ettei siviilihenkilöitä määrätä sellaisiin tehtäviin, jotka katsotaan suoranaisesti osallistumiseksi vihollisuuksiin. Kuten yllä on kuvattu, mikäli siviili osallistuu suoranaisesti vihollisuuksiin, hän menettää osallistumisensa ajaksi siviilin suojan (Geneven sopimusten ensimmäisen lisäpöytäkirja (LPI), artikla 51(3)). Toisin kuin sotilaalla, hänellä ei kuitenkaan ole oikeutta osallistua taisteluihin (LPI art. 43(2)) tai sotavangin asemaan (GSIII, art. 4(A) ja LPI, art. 44(1)). Suoranainen osallistuminen taisteluihin asettaa siis siviilin erittäin epäedulliseen asemaan. Siksi suoranaisesti osallistumiseksi taisteluihin katsottavat tehtävät on rajattava Puolustusvoimien suoritettavaksi ja lakiin on sisällytettävä rajausta työmääräysten rajaamisesta sellaisiin tehtäviin, joita ei katsota suoranaisesti osallistumiseksi vihollisuuksiin. Vähintään tämä on tuotava esiin esityksen perusteluissa.

Lisäksi Punaisen Ristin velvollisuudesta noudattaa kansainvälisissä konferensseissa hyväksytyjä perusperiaatteita, ml. riippumattomuutta, säädetään kansainvälisten sopimusten lisäksi laissa Suomen Punaisesta Rististä (1§) sekä viranomaisen velvollisuudesta kunnioittaa järjestön perusperiaatteita tasavallan presidentin asetuksessa Suomen Punaisesta Rististä (8§). Riippumattomuus edellyttää, että Punainen Risti päättää itse avustustoimintaa koskevista ratkaisuista, eikä sen toimintaa voida ohjata pykälän tarkoittamalla tavalla. Näiltä osin tulee joko säädöksessä tai vähintään perusteluissa viitata tähän kansainvälisen oikeuden edellytyksestä.

## 10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

### 10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

10 luvussa säädetään erilaisista liikkumisen rajoituksista poikkeusoloissa, sisältäen myös ja erityisesti aseellisen selkkauksen tilanteet. Liikkumisrajoituksia määrättäessä on huolehdittava, etteivät ne estä perheenjäseniä tapaamasta toisiaan tai esimerkiksi vammaisten henkilöiden avustajien pääsyä työnantajiansa luokse, eikä muutakaan välttämätöntä liikkumista (esim. hoitoon, lääkitykseen tai

elintärkeisiin palveluihin pääsy). Näihin on varattava selkeät poikkeusmenettelyt. Samoin on mahdollistettava verenluovuttajien ja kudossiirteitä kuljettavien kuriirien liikkuminen. Lisäksi rajoituksia käyttöön otettaessa on huomioitava, että niillä ei rajoiteta humanitaaristen toimijoiden toimintaedellytyksiä.

Poikkeusoloissa humanitaaristen toimijoiden tehtävät edellyttävät avuntarvitsijoiden luokse pääsemistä ja usein myös materiaalien kuljetusta. Tarvetta voi syntyä niin työntekijöiden kuin vapaaehtoisten siirtymiseen ja liikkumiseen. Kuten yllä on kuvattu, Suomen Punainen Risti on valmiusjärjestö, jonka asema ja tehtävät perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin sekä Suomen Punaisesta Rististä annettuun lakiin ja asetukseen. Järjestön tehtävänä on toimia kaikissa oloissa, myös sodan ja aseellisten selkkausten aikana, ja sen viranomaista tukeva humanitaarinen rooli on nimenomaisesti lainsäädännössä tunnustettu. Viranomaisilla on velvollisuus sallia ja helpottaa puolueetonta humanitaarista toimintaa sekä tukea Punaisen Ristin mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä aseellisissa konflikteissa. (Viittaamme myös lukua 1 koskeviin huomioihimme).

10 luvun perusteluissa on tuotava esiin, että 63–65 §:n nojalla liikkumisrajoituksista asetuksella säädettäessä humanitaariselle toiminnalle tulee sallia poikkeukset, jotka mahdollistavat avustustoiminnan (kulkuluvat, pääsy rajoitusalueille, poikkeukset ulkonaliikkumiskielloista ja rajanylityksistä). Menettelyjen on oltava kevyitä ja nopeasti toteutettavia, jotta apu ei viivästy.

66 § mukaiset tieliikenteen rajoitukset eivät saa estää humanitaarisen toiminnan edellyttämää liikkumista. Pykälä tai sen perustelut tulee muotoilla siten, että tiestöä voidaan tarvittaessa varata humanitaaristen kuljetusten käyttöön.

68 §:n mukaisesta väestön siirtymisvelvollisuudesta on lähtökohtaisesti jätettävä humanitaariset toimijat, ja erityisesti Punaisen Ristin henkilöstö, määräyksen ulkopuolelle. Punaisen Ristin tulee toiminnallaan kattaa koko valtakunnan alue, ja sen on voitava riippumattomasti avun tarpeen ja turvallisuustilanteen perusteella määrittää missä se toimii.

Lisäksi esimerkiksi Ukrainasta saadun kenttäkokemuksen perusteella on todennäköistä, että kaikki eivät syystä tai toisesta noudata siirtymisvelvollisuutta. Tällöin humanitaarisia tarpeita syntyy siirtoalueelle jääville. Mietinnöstä ei ilmene, miten näiden ihmisten tarpeista huolehditaan, kun he oleskelevat hyvinvointialueella, jonka palvelut on siirretty pois. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaan myös miehitetillä alueella miehittäjällä on velvollisuus sallia Punaisen Ristin avustustoiminnan jatkuminen.

## 11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

### 11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Viittamme yleisesti lukua 1 koskeviin huomioihimme koskien humanitaarisen avustustoiminnan edistämisvelvollisuutta aseellisissa konflikteissa.

Kuten yllä on kuvattu, Suomen Punainen Risti on valmiusjärjestö, jonka asema ja tehtävät perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin sekä Suomen Punaisesta Rististä annettuun lakiin. Järjestön tehtävänä on toimia kaikissa oloissa, myös sodan ja aseellisten selkkausten aikana, ja sen viranomaista tukeva humanitaarinen rooli on nimenomaisesti lainsäädännössä tunnustettu. Viranomaisilla on velvollisuus sallia ja helpottaa puolueetonta humanitaarista toimintaa aneellisissa konflikteissa sekä tukea järjestön mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä. Otto-oikeuden käyttö on ristiriidassa tämän

velvollisuuden kanssa. Tämä lähtökohta on tuotava selvästi esiin 11 luvun perusteluissa ja huomioitava sekä otto-oikeuden että palvelujen suorittamisvelvollisuuden soveltamisessa. (ks. lukua 1 koskevat huomioihimme).

Perusteluihin tulee kirjata, että otto oikeutta ja palvelujen suorittamisvelvollisuutta sovellettaessa viranomaiset huomioivat humanitaarisen toiminnan edellytykset. Ratkaisut eivät saa estää tai olennaisesti haitata humanitaarisen avun toteuttamista. Erityisesti verihuoltoketjun jatkuvuus tulee turvata kaikissa olosuhteissa. Suomen Punainen Risti, mukaan lukien Veripalvelu, tulee ensisijaisesti jättää otto-oikeuden ja suorittamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

70§ osalta viittaamme myös luvun 9 osalta esitettyihin huomioihin.

## 12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

### 12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

86 § ehdotettu etuuksien vähimmäismäärä sidotaan toimeentulotuen perusosaan ja siihen lisättäisiin terveydenhuollon sekä asumisen menot. Koska välttämätön huolenpito ja toimeentulo on turvattava kaikille, ehdotonta vähimmäistasoa ei voida säätää tavalla, joka estää yksilöllisten tarpeiden huomioimisen. Tarpeet eivät välttämättä kohdistu terveydenhuoltoon tai asumiseen, vaan voivat liittyä esimerkiksi vammaisen henkilön tarvitsemiin tukiin ja palveluihin. Sosiaalihuoltolaki turvaa viimesijaisen tuen, mutta kriisitilanteessa on tarkoituksenmukaista tukea ihmisten itsenäistä selviytymistä niin pitkälle kuin mahdollista. Koska sosiaalipalvelut ovat kyseisissä tilanteissa väistämättä hyvin kuormittuneita, perusteluissa on esitettävä konkreettisesti, miten välttämätön huolenpito ja toimeentulo turvataan silloin, kun säädetty vähimmäismäärä ei riitä (esim. menettelyt, joustot ja vastuut).

87 § erityistukea koskevia perusteluja on tarkennettava ja poikkeuksen tarve perusteltava paremmin. Jos menettelyä joka tapauksessa peilataan toimeentulotukeen, on perusteltava, miksi luodaan uusi tukimuoto sen sijaan, että säädettäisiin poikkeuksista toimeentulotuen myöntämismenettelyyn (esim. tietoliikennehäiriöiden aikana). Lisäksi perusteluissa mainittu mahdollisuus suorittaa erityistuki välttämättömyyshyödykkeitä jakamalla edellyttää tarkempaa arviointia: tehtävän osoittaminen Kelalle vaatii huolelliset perustelut, etenkin kun 3 momentissa huolehtimisvelvollisuus on toissijaisesti hyvinvointialueilla.

Perustelujen mukaan määrää voisi määrittää suhteessa toimeentulotuen perusosaan ”joka vastaa vakiintunutta ruokamenoihin tarkoitettua osuutta”. Tämä on vaikeaselkoista ja virheellistä: toimeentulotuen perusosa ei vastaa ruokamenoihin tarkoitettua osuutta, vaan ruokamenot ovat tyypillisesti noin puolet perusosasta. Perusteluista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, mihin tasoon ja laskentaperusteeseen erityistuen määrän arviointi nojaa (ja miten se suhteutuu perusosaan, terveydenhuollon ja asumisen välttämättömiin menoihin sekä yksilöllisiin tarpeisiin).

## 13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

### **13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:**

88 § tarkoituksena on turvata tiettyjen hyödykkeiden saatavuus siten, että kaupassa edellytetään ostolupaa. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miksi kohderyhmä on rajattu elinkeinonharjoittajiin ja viranomaisiin. Tavoitteen ja ostolupamenettelyn osalta on perusteltua viitata laajemmin yhteisöihin, jotta esimerkiksi Suomen Punainen Risti ja humanitaariset toimijat voivat hankkia humanitaariselle toiminnalle välttämättömiä tarvikkeita myös rajoitusten aikana. Viittaukset ”elinkeinonharjoittajaan” voidaan korvata tarkoituksenmukaisesti ”yhteisö”-termillä. Humanitaarisen toiminnan tarkoitus tulee mainita nimenomaisesti hyväksyttävänä perusteena ostoluvan myöntämiselle.

90 § kuluttajakauppaa koskevissa rajoituksissa on tärkeää varmistaa, että humanitaarisilla toimijoilla on mahdollisuus hankkia avustustarvikkeita myös vähittäiskaupasta silloin, kun se on nopein tai ainoa käytännöllinen hankintakanava. Kenttäkokemuksen perusteella tämä on varsin tavanomaista. Vähintään perusteluihin tulee kirjata, että vähittäiskaupan myyntirajoituksista voidaan myöntää poikkeus ostoluvalla toimiville yhteisöille, mukaan lukien Punainen Risti, jotta välttämättömien hyödykkeiden saatavuus humanitaarista avustustoimintaa varten ei esty.

## **14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen**

### **14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:**

95§ tarkoituksena on perustelujen mukaan turvata terveydenhuolto poikkeusoloissa. Verrattuna voimassa olevaan valmiuslakiin säädöstekstin sanamuotoon esitetään lisättäväksi pykälän tarkoitukseen sotilaallisen puolustuksen turvaaminen. Tätä muutosta ei perusteluissa käsitellä lainkaan, joten on epäselvää, liittyykö lisäys esimerkiksi tarpeeseen siirtää toimintoja pois sotatoimialueelta, turvata sotilaiden hoito vai tarpeeseen tehdä ero siviiliväestön terveydenhuollon turvaamiseen. Vaikka kyse olisi konfliktin osapuolten (mukaan lukien liittolaiset ja vastapuoli) sotilaiden hoidontarpeesta, tällöinkin tarkoituksena tulee olla terveydenhuollon turvaaminen, ei puolustusvalmiuden lisääminen. Perusteluihin on kirjattava selkeästi, että pykälän toimivaltaa käytetään aina kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti ja että hoitoa annetaan aseellisen selkkauksen uhreille hoidon tarpeen perusteella. Tämä koskee myös verihuoltoa.

Sikäli kun Punainen Risti toimii sosiaali- ja terveystalveluiden tuottajana, tasapuolisuuden periaate edellyttää avun kohdentamista avun tarpeen mukaan, eikä viranomainen voi määräyksellä poiketa tästä ja velvoittaa kohdentamaan palveluita tästä poikkeavasti esimerkiksi sotilaallisen tarpeen perusteella. Punaisen Ristin velvollisuudesta noudattaa kansainvälisissä konferensseissa hyväksytyjä perusperiaatteita, ml. riippumattomuutta, säädetään laissa Suomen Punaisesta Rististä (1§). Viranomaisen velvollisuus kunnioittaa periaatteita perustuu Geneven sopimuksissa tunnustettuun Punaisen Ristin erityisasemaan sekä päätöslauselmiin, joihin valtiot ovat sitoutuneet Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisessä konferenssissa (1965). Riippumattomuus edellyttää, että Punainen Risti päättää itse avustustoimintaa koskevista ratkaisuksista, eikä sen toimintaa voida ohjata pykälän tarkoittamalla tavalla.

96 § mahdollistaa kiireettömien sosiaali- ja terveystalvelujen rajoittamisen ja priorisoinnin, kunhan välttämätöntä toimeentuloa, huolenpitoa ja terveyttä ei vaaranneta. Perusteluissa on huomioitava, että suuri osa mainituista talveluista on suunnattu nimenomaan haavoittuvassa asemassa oleville (esim. ikääntyneet, vammaiset, lastensuojelun asiakkaat, mielenterveys- ja päihdetalvelujen

asiakkaat, perhepalvelujen asiakkaat), jotka kriiseissä ovat entistä heikommassa asemassa. Siksi kynnys näiden palvelujen uudelleensuuntaamiseen on asetettava korkealle, ja huolehdittava, että yksilöllisessä tilanteessa välttämätön apu ei katkea. Perusteluissa viitattu liittolaisjoukkojen tarpeista aiheutuva tarve rajata sosiaali- ja terveyspalveluja on tehtävä erityisen huolellisesti suhteessa haavoittuvassa asemassa olevien palveluihin.

98§ mahdollisuus poiketa tietyistä ammatissa toimimisen vaatimuksista on tärkeä myös kansainvälisen avun vastaanoton näkökulmasta humanitaarisen avustustoiminnan työntekijöiden osalta. Kansainvälisen lääkintähenkilöstön toiminnan sujuvoittaminen on yksi osa kokonaisuutta, jolla varaudutaan vastaamaan laajamittaisiin kriiseihin. Parhaillaan eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain ja sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta (HE 174/2025), pyrkii vastaamaan tähän tarpeeseen. Ko. lakiin mahdollisesti tehtävien muutosten suhde valmiuslain sääntelyyn sekä mm. päätöksentekomenettelyiden johdonmukaisuus tulee varmistaa.

Valmiuslain poikkeusmahdollisuus ei koskisi suuronnettomuustilanteita. Perusteluissa ei käsitellä tätä rajausta.

99§ Pykälässä esitetään toimia lääke- ja terveydenhuollon ja verihuollon tavaroiden ja palveluiden turvaamiseksi. Kuten perusteluissa huomioidaankin, Suomen Punaisen Ristin Veripalvelu on tällä hetkellä Suomen ainoa veripalvelutoiminnan harjoittaja ja kuuluu siten nimenomaisesti säännöksen piiriin. On mahdollista, että perusteluissa viitatus myös nk. SoHO-asetukseen (ihmisperäisiä aineita koskeva EU-asetus 2024/1938, jonka soveltamisalaan mm verivalmisteet ja kantasolusiirteet kuuluvat), kansallisen toimeenpanon myötä veripalvelulaitos terminä poistuu käytöstä. Siksi pykälän ensimmäisen momentin toimijaluetteloon tulisi lisätä myös kriittisiä ihmisperäisiä aineita käsittelevät laitokset.

On hyvä, että verihuoltoketjun sekä Veripalvelun asema tunnistetaan kansallisessa varautumisessa ja valmiudessa. Kyse on kansallisesti kriittisestä terveydenhuollon palvelusta. Veripalvelun toiminnan ylläpitäminen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa edellyttää oman henkilöstön käytettävissä oloa ja voi vaatia etusijaa joillain yhteiskunnan infrastruktuurin sektoreilla (logistiikka, polttoaine, sähkö, ICT-yhteydet).

Perusteluissa viitataan SoHO-asetukseen, johon liittyy valmisteilla oleva kansallinen täydentävä lainsäädäntö. Tähän liittyvän sääntelyn vaikutusta ei kuitenkaan sen tarkemmin perusteluissa avata. Tämä ja monet muut lähes samanaikaisesti voimaan tulleet tai tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden varautumisvelvoitteita koskevat säädökset (mm. kriittisiä toimijoita koskeva lainsäädäntö (CER-direktiivi), kyberturvallisuuslaki (NIS2-direktiivi), laki sosiaali ja terveydenhuollon valvonnasta sekä laki sosiaali ja terveydenhuollon järjestämisestä) sisältävät osin päällekkäisiä teemoja. Erityistä huomiota tulee kiinnittää kokonaisuuden yhteensovittamiseen. Pahimmassa tapauksessa säädökset saattavat sisältää ristiriitaisia tai kerrannaisia velvoitteita. Etenkin sektorilainsäädännössä (SOHO-asetus ja laki, laki lääkinnällisistä laitteista, laki sosiaali ja terveydenhuollon valvonnasta) olevien poikkeusmahdollisuuksien soveltaminen suhteessa valmiuslain päätöksentekoon tulee ottaa huomioon.

Kriisitilanteessa Punaisella Ristillä voi olla myös muuta esimerkiksi kansainvälisen avun vastaanottoon liittyvää toimintaa, joka kuuluu pykälän määriteltyyn soveltamisalaan. Toiminta voi olla esimerkiksi kenttäsaaralatoimintaa, joka järjestetään tiiviissä yhteistyössä viranomaisen kanssa. Tällaiseen toimintaan liittyvä hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2024) on vastikään hyväksytty eduskunnassa. Valmiuslain säännöksessä

esitetään sosiaali- ja terveysministeriölle kuitenkin ko. lainsäädäntöä pidemmälle menevää mahdollisuutta ohjata toimintaa. Ohjausta voitaisiin tehdä paitsi terveydenhuollon, myös sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi.

Kuten yllä on kuvattu, Suomen Punainen Risti on valmiusjärjestö, jonka asema ja tehtävät perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön. Järjestön tehtävänä on toimia kaikissa oloissa, myös sodan ja aseellisten selkkausten aikana, ja sen viranomaista tukeva humanitaarinen rooli on nimenomaisesti lainsäädännössä tunnustettu. Viranomaisilla on velvollisuus sallia ja helpottaa puolueetonta humanitaarista toimintaa aseellisessa konfliktissa sekä tukea Punaisen Ristin mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä. Esitetyssä säännöksessä tulee paremmin huomioida Punaisen Ristin asema, ja erityisesti peruseriaatteiden edellyttämä riippumattomuus ja puolueettomuus sekä mahdollisuus tehdä itse avustustoimintaan liittyvät päätökset tasapuolisuuden periaatetta kunnioittaen. Sekä toiminnan ohjaus että sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen ovat osittain ristiriidassa peruseriaatteiden kanssa. Suomen Punaisella Ristillä on velvollisuus huomioida viranomaisten tukipyynnöt ja vastata niihin myönteisesti, jos sillä on mahdollisuus tukea ja kyse on peruseriaatteiden mukaisesta humanitaarisesta toiminnasta (kuten haavoittuneiden sotilaiden ja siviilien auttaminen). Esitystä tulee muuttaa siten, että terveydenhuollon turvaaminen voidaan järjestää humanitaarisia periaatteita kunnioittaen.

## 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:

114 § Maksuvälineitä rajoitettaessa on välttämätöntä varmistaa, ettei sääntely estä tai tarpeettomasti viivästytä humanitaarista toimintaa. Käteisavustuksista on muodostunut yksi merkittävimmistä ja vaikuttavimmista humanitaarisen avun muodoista silloin, kun maassa on toimivat paikalliset markkinat. Tämä kuitenkin edellyttää, että järjestöillä on mahdollisuus toteuttaa rahallinen tuki maksuvälineillä. Pykälän perusteluissa on siksi selkeästi todettava, että maksuvälineiden rajoituksista voidaan myöntää poikkeuksia myös yhteisöille, mukaan lukien humanitaariset järjestöt, kun rajoitukset vaarantavat humanitaarisen avun saatavuuden tai viivästyttäisivät sitä.

121 § mahdollistaa tiettyjen rahoituspalvelujen tarjoamiseen velvoittamisen ja niiden priorisoinnin poikkeusoloissa. perusteluihin tulee lisätä nimenomainen kirjaus siitä, että humanitaariset palvelut (ml. käteisavun ja muun rahallisen tuen toteuttaminen) kuuluvat priorisoitavien toimintojen joukkoon. Humanitaarinen apu palvelee suoraan pykälän tavoitetta mahdollistaa avun saanti, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville, ja se voi kriisitilanteissa olla ainoa apu, joka tosiasiallisesti tavoittaa ihmiset. Digitalisoituneessa yhteiskunnassa pankkikonttoriverkoston ohuus ja muut käytännön rajoitteet edellyttävät usein erityisjärjestelyjä, joihin humanitaariset toimijat osallistuvat viranomaisten tukena tai itsenäisesti. Tämä kokonaisuus on syytä mainita perusteluissa erityisenä prioriteettina, jotta rahoituspalvelut ja maksuliikenne tukevat avun perillemenoa myös laaja-alaisissa häiriöissä.

**110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:**

Viittaamme pykälän kohtaa 2 koskevaan huomioon.

**110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:**

110 § maksuvälineiden siirron rajoituksissa on nimenomaisesti huomioitava humanitaaristen järjestöjen tarve siirtää varoja avustustoiminnan toteuttamiseksi. Poikkeusoloissa avun nopeus perustuu usein siihen, että varoja voidaan siirtää rajat ylittäen nopeasti. Rajoitukset tulee siksi muotoilla niin, että humanitaariset toimijat (mukaan lukien Suomen Punainen Risti) voidaan vapauttaa rajoituksista tai niiden osalta voidaan poiketa rajoituksista tehokkaasti perusteluissa kuvattujen poikkeusmenettelyjen kautta.

**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:**

Luvun perusajatus on kohdentaa niukat energia- ja polttoaineresurssit elintärkeisiin toimintoihin poikkeusoloissa. Tähän kategoriaan on nimenomaisesti tunnistettava puolueeton humanitaarinen toiminta, koska se mahdollistaa väestön välittömän auttamisen ja kriisin hallinnan käytännössä. Poikkeusoloissa humanitaarinen apu tässä yhteydessä tarkoittaa mm. lämmittelytilojen perustamista, puhelimien latauspisteitä, avustusten jakelua ja kuljetusta, evakuoinneissa tukemista sekä viranomaisten kanssa tehtävää tilannejohtamista ja koordinointia, jotka kaikki edellyttävät sähköä, polttoainetta (myös varavoihalle) ja usein lämpöä tiloihin. Luvun perusteluissa on siten kirjattava, että energiatoimien priorisoinnissa humanitaarinen toiminta on välttämätön toiminto, jonka toimintakyky turvataan (sähkö, polttoaine, lämpö) myös silloin, kun muita käyttäjiä rajoitetaan.

Humanitaarinen toiminta ja sen vaatimat resurssit skaalautuvat ylöspäin kriisin aikana ja siksi esimerkiksi kulutuskiintiöiden määrittely normaalikulutuksen perusteella ei ole tarkoituksenmukaista, vaan järjestelmän on mahdollistettava moninkertainen kulutuksen lisäys silloin kun sillä pyritään ihmishenkien pelastamiseen ja auttamiseen (esim. tilapäiset keskukset, varastointi, jakelu, latauspisteet).

124 § Pykälä mahdollistaa polttoaineiden myynnin rajoittamisen sekä priorisoinnin viranomaisten ja kriittisten tarpeiden hyväksi. Perusteluihin on lisättävä, että mainitut kriittiset tarpeet voivat kokea myös humanitaarista toimintaa. Tarvittaessa on käytettävä 125.2§ tarjoamaa poikkeamismahdollisuutta.

## 18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

### 18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

136 § antaa LVV:lle toimivallan priorisoida radiotaajuuksia poikkeusoloissa, ensisijaisesti viranomais- ja kriittisiin tarpeisiin. Perusteluissa on todettava, että myös muut ihmisten pelastamiseen ja auttamiseen kohdistuvaa elintärkeää toimintaa hoitavat toimijat (ml. humanitaariset järjestöt) voivat joutua rakentamaan ja ylläpitämään viestintää radiotaajuuksilla ja on huolehdittava, ettei turvallisuusviranomaisen tarpeita palvelevat rajoitukset tarpeettomasti rajoita muiden elintärkeiden toimintojen viestintää.

## 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:

141.3§ välttämättömän rakentamisen listassa on huomioitu monia ihmisten selviytymiselle olennaisia rakennustarpeita. Lista on esimerkinomainen. Listassa on syytä mainita erikseen humanitaarisen toiminnan edellyttämä rakentaminen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi logistiikan, varastojen, jakelupisteiden, avustuspisteiden, tai muiden ihmisten auttamiselle kiireellisesti välttämättömien rakennelmien rakentamista tai korjaamista. Pykälän 2 ja 4 momenttien poikkeukset on rajattu hyvin tiukasti ja poikkeus ne tulee ulottaa laajemmin kiireellisten välttämättömien rakennusten rakennustuotteisiin.

## 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:**

Luonnoksen mukaan hyvinvointialue vastaa siirtyneen väestön hätämajoituksesta, ruokahuollosta sekä välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta, ja kunnalle asetetaan velvollisuus tukea tätä tehtävää tiloilla, henkilöstöllä ja infrastruktuurilla. Tätä on syytä täsmentää, koska 153.1 § merkitys jää perusteluiden valossa epäselväksi lukuun ottamatta mainintaa kunnan tukivelvoitteesta. Perusteluissa todetaan toisaalta, että sosiaalihuoltolain sääntely ei sellaisenaan vastaa väestön viimesijaisen turvan vaatimuksiin, mutta toisaalta kutienkin viitataan Sosiaalihuoltolain 12 § velvoitteeseen turvata kiireelliset sosiaalipalvelut sekä välttämätön huolenpito ja toimeentulo yksilöllisen tarpeen mukaan.

Sosiaalihuoltolain 12 § turvaa perustuslain mukaisen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Jos tarkoitus on valmiuslain 153 § kohdalla poiketa tai rajata tätä oikeutta, on tämä tuotava selvästi esiin ja perusteltava. Sosiaalihuoltolain palveluvalikoima (ml. kiireelliset sosiaalipalvelut, tilapäinen asuminen) antaa paremman pohjan tilanteisiin, joissa hyvinvointialue joutuu kohdentamaan niukkoja resursseja ja huomioimaan kaikkein vaativimpia haavoittuvuuksia. Valmiuslain 153 § on tuettava tätä eikä korvattava sitä viittauksilla hätämajoitukseen ja ruokahuoltoon.

Myös psykososiaalisen tuen tarve kasvaa juuri tällaisissa kriisitilanteissa. Perusteluihin tulee kirjoittaa selvästi, että hyvinvointialueella on velvollisuus tarjota kiireelliset palvelut ja että haavoittuvuudet ja erityisten palvelujen tarve tunnistetaan systemaattisesti (lapset, iäkkäät, vammaiset, pitkäaikaissairaat, kielivähemmistöt). Tämä velvollisuus ulottuu myös tilanteisiin, joissa siirtyminen on tapahtunut omatoimisesti ilman 10 luvun rajoituksia tai väestönsiirtoa.

Esityksessä asetettaisiin kunnalle velvoite tukea hyvinvointialuetta, mutta valmiuslain otto-oikeudet siirtyneen väestön huollon järjestämiseksi ovat kuitenkin hyvinvointialueella. Tämä asetelma on avattava perusteluissa niin, että kunnalle osoitetun tuen ja hyvinvointialueelle kuuluvan otto-oikeuden toimintajärjestys ja työnjako ovat selvät. Koska perustelut nojaavat siihen, että kunta voi yhteistyössä palveluntuottajiensa ja vapaaehtoisten kanssa huolehtia ruokahuollosta ja majoituksen tukitehtävistä, on täsmennettävä, miten tämä toteutetaan, jos kunnalla ei ole omia palveluja tai sopimusverkosto on ohut. Tällöin hyvinvointialueen otto-oikeus ja alueelliset sopimusrakenteet on tuotava ensisijaiseksi menettelyksi, jota kunta tukee resursseillaan.

Perusteluihin on syytä kirjata selkeästi myös Suomen Punaisen Ristin viranomaistoimintaa tukeva rooli evakuoinneissa ja hätämajoituksessa. Järjestöllä on evakuoinneissa keskeinen rooli hätämajoituksen, ruokahuollon ja huolenpidon toteuttamisessa, ja sen sisällyttäminen valmiussuunnitelmiin on tarkoituksenmukaista. Järjestön tätä koskevat sopimukset on tyypillisesti tehty sosiaali- ja terveysministeriön ja hyvinvointialueiden kanssa. Lisäksi se voi tukea viranomaisia haavoittuvuuksien tunnistamisessa ja siirtyvien ihmisten kapasiteetin ja osaamisen hyödyntämisessä (esim. avustus- ja tulkkausketjut, vertaistuki), mikä kannattaa todeta perusteluissa evakuointikeskusten valmiussuunnittelua koskevassa osassa.

## **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:**

Mietintö alkaa linjauksella: "Suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky perustuu kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti kykyyn ylläpitää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä kaikissa olosuhteissa." Tämä on hyvä ja vakiintunut Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS) pohjustettu kokonaisturvallisuuden lähtökohta. Tähän nähden mainittu yhteistyö näkyy kuitenkin mietinnössä varsin ohuesti. Kokonaisturvallisuutta lähestytään ensisijaisesti siitä näkökulmasta, että koska merkittävä osa kriittisistäkin toiminnoista on joko viranomaisen tai yksityisten toimijoiden ylläpitämiä normaalioloissa, näillä on myös paras kyky hoitaa toimintoja poikkeusoloissa - ja siksi laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista ohjata tätä toimintaa tai ottaa se tarvittaessa haltuunsa. Pelkkä toimivallan olemassaolo kannustaa sopimaan menettelyistä.

Yhteisön ja järjestöjen kapasiteetti on kriittinen osa kokonaisturvallisuutta. Valmiuslain jatkovalmistelussa on syytä huomioida laajemmin yksityisten toimijoiden rooli ei ainoastaan viranomaisten palveluntuottajina, vaan yhtenä yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja resilienssin kulmakivenä. Kriisit kuormittavat viranomaisia ja aiheuttavat usein hetkellisesti moninkertaisen tarpeen resursseille. Tällainen kapasiteetti on vaikea tuottaa pelkästään hallinnollisin keinoin, etenkin kun poikkeusoloissa myös itse hallintaan liittyvät lupamenettelyt ja markkinainterventiot lisäävät hallinnollista kuormaa. Kun jotain sattuu, perhe, naapurusto ja lähiyhteisö on ensimmäinen turvaverkko. Yhteisöissä ja sen kaikissa jäsenissä oleva kyvykyys, kun se kootaan ja koordinoitaan,

on ratkaiseva voimavara. Tämä vastaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian peruslinjausta, jossa kokonaisturvallisuus on viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintaa, ja yksilöt ja yhteisöt tunnistetaan kokonaisturvallisuuden avaintoimijoiksi. Lisäksi YTS:ssa henkinen kriisinkestävyys on tunnistettu yhdeksi seitsemästä yhteiskunnan elintärkeästä toiminnosta (”timantin kärjeksi”), mikä korostaa yhteisöllisyyden ja luottamuksen merkitystä myös kriiseissä. Tätä ulottuvuutta ei valmiuslakimietinnössä tuoda riittävästi esiin, eikä sitä ole sisällytetty välttämättöminä ylläpidettäviin toimintoihin samalla painoarvolla kuin YTS edellyttäisi. Vähintään perusteluissa on syytä tuoda eksplisiittisesti esiin henkinen kriisinkestävyys ja yhteisöllisyyttä ylläpitävät toiminnot osana yhteiskunnalle välttämätöntä kokonaisuutta, YTS:n linjan mukaisesti.

Suomessa järjestöt ovat keskeisiä yhteisöjen toiminnan koordinoijia. Kyse on merkittävästä resurssista: työntekijöitä ja vapaaehtoisia, joilla on monialaista osaamista kriisitilanteissa toimimisesta. Laajamittaisissa ihmisten liikkeissä siirtyy myös osaamista ja kyvykkyyksiä, jotka tulisi saada nopeasti käyttöön. Järjestöjen osallistuminen poikkeusolojen hallintaan toteutuu pääosin sopimalla viranomaisten kanssa. Erityisesti Punaisen Ristin riippumattomaan ja puolueettomaan asemaan, kansainvälisiin sopimuksiin ja lainsäädäntöön perustuva asema on vakiintunut.

Kriisitilanteen toiminnan mahdollistavia lakimuutoksia tarvitaan. Ne on useimmiten tarkoituksenmukaista tehdä normaaliajan lainsäädäntöön. Nämä voivat tarkoittaa esimerkiksi tiedon tarkoituksenmukaista jakamista varautumisen ja koordinaation tukemiseksi, valmiussuunnittelun edistämistä myös niillä toimijoilla, joille ei aseteta velvoitetta, sekä koordinaatorakenteiden joustavaa käyttöä. Valmiuslain uudistuksessa keskeinen tehtävä on varmistaa, että erilaiset rajoitustoimet eivät estä vaan päinvastoin edistävät kriisin hallitsemiseen tähtäävää toimintaa.

Lopuksi huomioimme, että käynnissä on parhaillaan valmistelu katastrofien uhrien suojelemiseksi tehtävän kansainvälisen yleissopimuksen solmimiseksi (UN Treaty on the Protection of Persons in the Event of Disasters), jonka tuleva sisältö voi vaikuttaa valmiuslainkin kattamiin tilanteisiin. Sitä koskevien neuvotteluiden lopputulos on syytä huomioida myös valmiuslain pohjalta tehtävässä muussa päätöksenteossa.

Holopainen Eeva  
Suomen Punainen Risti