

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Invalidiliitto lausuu huomionsa valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta erityisesti edustamiensa fyysisesti vammaisten tai muutoin toimintaesteisten ihmisten näkökulmasta. Invalidiliitto pitää hyvänä, että valmiuslakia kehitetään huomioiden sotilaallisten uhkien lisäksi, joiden varalle valmiuslaki on alun perin kirjoitettu, myös erilaiset uhka- ja kriisitilanteet.

Uhkiin ja häiriötilanteisiin varautumisen yleiseen prosessiin luetaan kuuluvaksi ennakointi, suunnittelu, toiminta ja palaute. Varautumistoimenpiteisiin luetaan valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. Varautumissuunnittelusta ja siihen liitettävästä yhteistoiminnasta vastaa vastuullinen ja toimivaltainen viranomaisen. Normaaliolojen varautumista, toimintaa poikkeusoloissa sekä näihin liittyviä toimivaltuuksia tulee tarkastella ja uudistaa osana samaa prosessia, sillä varautuminen mahdollistaa toimintavarmuuden poikkeusoloissa. Kattava ja toimiva tilannekuvatoiminta on jatkuva osa varautumista.

Edellä kuvattu varautumisen prosessi ilmentää hyvin sitä, että varautumisessa on kyse ennen kaikkea ennakoivasta, huolellisesta suunnittelusta. Invalidiliitto korostaa, että on äärimmäisen tärkeää ottaa huomioon vammaiset ihmiset ja heitä edustavat järjestöt tässä prosessissa, alusta alkaen ja sen kaikilla tasoilla. Jotta tilannekuvaa jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa voidaan pitää yllä, tarvitaan pohjatiedoksi esimerkiksi ymmärrystä tietyllä alueella asuvista toimintaesteisistä ihmisistä. Lähtökohtaisesti tulee varautua siihen, että alueella kuin alueella asuu ihmisiä, jotka liikkuvat ja toimivat eri tavoin.

Esimerkkinä voidaan mainita Covid-19-pandemian ajalta henkilökohtaisten avustajien asema yhteiskunnan kannalta kriittisenä työntekijäryhmänä. Henkilökohtaiset avustajat olisivat jääneet kiireellisesti rokotettavien ryhmien ulkopuolelle, vaikka he työskentelevät useimmiten riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden avustajina. Invalidiliitto vaikutti siihen, että avustajat saatiin mukaan listalle, jossa heitä muutoin ei olisi huomioitu.

Yhteiskehittäminen vammaisten ihmisten kanssa nojaa vahvasti YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Sopimuksen artikla 11 turvaa vammaisille ihmisille oikeuden suojeluun

vaara- ja humanitaarisissa hätätilanteissa. Sopimuksen keskeiset periaatteet edellyttävät vammaisten ihmisten mukaan ottamista heitä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Hyvinvointialueilla ja kunnissa toimivat lakisääteiset vammaisneuvostot ovat konkreettisia, jo olemassa olevia kumppaneita varautumisen kehittämiseksi. Vammaisneuvostot ovat vammaisyhdistysten, viranomaisten ja päätöksentekijöiden yhteistyöelimiä, jotka edistävät vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumista. Ne vaikuttavat suunnitteluun, päätöksentekoon ja seurantaan eri hallinnonaloilla sekä tekevät aloitteita ja antavat lausuntoja ja kannanottoja.

Lisäksi vammaisjärjestöillä on omia aktiivisia verkostoja. Olennaisinta yhteistyössä on huomioida, että mukana on vammaisia ihmisiä ja heidän oikeutensa edustaa heitä itseään koskevissa asioissa toteutuu. Tämä edellyttää myös asioiden käsittelyltä esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Näiden tulee toteutua läpileikkaavasti kaikessa viestinnässä, mitä valmiuslain puitteissa tehdään. Viestinnän tulee olla saavutettavaa ja esteetöntä niin suhteessa kansalaisiin kuin viranomaisten välillä, mikä mahdollistaa eri tavoin liikkuvien ja toimivien henkilöiden työskentelyn myös viranomaistehtävissä. Vammaisen henkilö ei ole aina vain tekemisen kohde, vaan voi olla myös osa yhteiskunnan suorittavaa osaa.

Invalidiliitto katsoo, että eri toimijoiden välinen yhteistyö ja vastuut ja niiden rajat eivät ole valmiuslaissa riittävän täsmällisesti määriteltyjä, kuten pandemian aikana huomattiin. Tarvitaan täsmällisemmät kirjaukset ja systemaattisempaa tiedonvaihtoa, järjestösektori huomioiden.

Kolmannen sektorin roolin jäsentämiseen poikkeusoloissa tulisi kiinnittää huomioita. Järjestöissä on oikein ohjattuna valtava kapasiteetti. Järjestöjä hyödyntämällä voidaan poikkeusoloissa vapauttaa julkista sektoria ja viranomaisia keskittymään vahvemmin tärkeisiin ns. etulinjan tehtäviin, mutta vain, jos eri toimijoiden tehtävät ovat selkeästi tiedossa. On luonnollisesti huomioitava, että järjestöt ovat lähtökohtaisesti vapaita toimijoita, joten kolmannen sektorin mukaan ottamisessa on käytävä aitoa dialogia ja kuunneltava heidän ajatuksiaan mahdollisuuksista olla apuna.

Varautumisen johtamista, valvontaa ja yhteensovittamista koskevassa muistion jaksossa mainitaan puolustusministeriön yhteydessä toimiva Turvallisuuskomitea varautumisen yhteensovittamisen kannalta erityisen merkityksellisenä toimijana. Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteensovittamisessa. Komitea seuraa yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa, turvallisuusympäristön kehitystä ja hallinnonalojen varautumista. Kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti Turvallisuuskomiteassa ovat viranomaisten lisäksi edustettuna myös elinkeinoelämä ja järjestösektori. Invalidiliitto katsoo, että myös vammaisjärjestöt tulisi olla edustettuina yhteistyössä.

Kuulemiseen ja osallistamiseen velvoittaa YK:n vammaisyleissopimus, joka on osa Suomen oikeusjärjestystä. Invalidiliitto muistuttaa, että YK:n vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä sekä myös muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Vammaisjärjestöillä on tietoa, kokemusta ja näkemystä vammaisten erityisistä varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvistä tarpeista. Invalidiliiton saamien yhteydenottojen perusteella monilla fyysisesti vammaisilla ihmisillä on huolia varautumiseen ja turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin ja kokemus siitä, ettei vammaisia riittävästi huomioida varautumiseen liittyvässä suunnittelussa.

Invalidiliitto kiinnittää muistiossa erityistä huomiota varautumista koskevaa lainsäädäntöä käsittelevän jakson osalta kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisvelvoitteisiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskien. Hyvinvointialueista annetun lain 150 §:n mukaan hyvinvointialueen on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Säännöksen esitöissä on korostettu hyvinvointialueiden velvollisuutta varmistaa, että myös mahdollisiin palvelujen hankintaa koskeviin sopimuksiin on otettu tarvittavat määräykset ostettujen palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (HE 241/2020 vp, s. 648). Myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021) sisältää varautumista koskevaa sääntelyä sosiaali- ja terveyspalveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi (7 luku). Lain 50 §:n 2 momentin mukaan palvelujen jatkuvuus on varmistettava myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. Laissa säädetään myös järjestämisvastuuseen kuuluvasta palveluntuottajien valvonnasta.

Edellä mainittu sääntely on olennaisen tärkeää. Invalidiliitto on kuitenkin huolissaan siitä, toteutuuko palveluntuottajien valvonta tarkoitetulla tavalla käytännössä ja ovatko esimerkiksi vammaisten ihmisten kannalta elintärkeät palvelut ja tukitoimet varmasti toimivia myös normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa tulee huomioida häiriötilanteessa kasvava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarve. Invalidiliitto huomauttaa, että etenkin vammaispalveluiden suhteen vallitsee jo normaalioloissa resurssipula, joten henkilöstön riittävyyden varmistamiseen poikkeusoloissa tulee erityisesti kiinnittää huomiota. Suunnittelussa tulee tehdä yhteistyötä myös järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa. Huomattavia henkilöstöresursseja vaativat kohteet tulee huomioida erityisesti. Invalidiliitto katsoo näihin kuuluvaksi esimerkiksi vanhusten hoivan yksiköt ja kotihoidon asiakkaat, vammaispalveluita tarjoavat asumisyksiköt sekä kotona henkilökohtaisen avun palvelun tuella asuvat vammaiset henkilöt mukaan lukien hengityslaitteen varassa elävät henkilöt. Omassa kodissaan erilaisten palveluiden turvin asuvilla liikuntaesteisillä ihmisillä tulisi olla mahdollisuus halutessaan ilmoittaa ennalta erityisestä tuen tarpeestaan mahdollisen häiriö- tai poikkeustilanteen varalle, jotta viranomaisilla olisi ennalta tieto myös näiden erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien henkilöiden asuinpaikasta.

Yksityisen sektorin roolia yhteiskunnallisen varautumisen kokonaisuudessa käsittelevässä jaksossa tuodaan esille järjestöjen merkittävää roolia onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa. Järjestöt tuottavat palveluja, koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista viranomaisia tukevaan toimintaan ja ylläpitävät esimerkiksi valmiustoimintaan liittyvää erityisosaamista. Tietyt järjestöt hoitavat jopa julkisia hallintotehtäviä. Kokonaisturvallisuuden kannalta erilaisten järjestöjen rooli ja merkitys on valtavan suuri ja tärkeä yhteiskunnassamme. Järjestöjen toimintaa tulee myös varautua jatkossa tukemaan taloudellisesti, kun niiltä odotetaan merkittävää panosta osallistumisessa häiriötilanteiden hoitamiseen. Vammaisjärjestöjen osaamista tulisi hyödyntää myös vapaaehtoisen valmiustyön kehittämisessä. Vammaisten ihmisten kohtaamiseen tarvittavaa osaamista voidaan koulutusten lisäksi vahvistaa lisäämällä vapaaehtoisen valmiustoiminnan saavutettavuutta ja ottamalla ihmisiä laajasti mukaan valmiusharjoituksiin.

Invalidiliitto katsoo, että roolit valmiuteen, varautumiseen ja harjoitteluun liittyen kaipaavat vielä selkeytystä. Varautumiseen liittyvää yhteistyötä ja tietojen vaihtamista tulee lisätä ja vahvistaa lainsäädännön avulla niin viranomaisten välillä, kuin viranomaisten ja yksityisen sektorin ja järjestöjen kesken. Yhteistoiminta ja yhteinen valmiussuunnittelu on tärkeää kattavan tilannekuvan muodostamiseksi sekä resurssien tehokkaan käyttämisen kannalta. Häiriötilanteiden ennakoiminen

ja niissä tehokkaasti toimiminen edellyttää laajaa yhteistyötä ja ymmärrystä erilaisten ihmisryhmien erityisistä tarpeista. Valmiussuunnitelmien tulee olla ajan tasalla ja niiden päivittämisestä tulee huolehtia. Esteettömiä ja saavutettavia varautumisharjoituksia eri toimijoiden kesken tulee järjestää.

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

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi poikkeusoloissa saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa.

YK:n vammaisyleissopimus on Suomessa ratifioitu 10.6.2016 ja on osa Suomen oikeusjärjestystä. Nykyinen valmiuslaki on tullut voimaan 1.3.2012. Valmiuslain kehittämisessä tulee huomioida YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet. Kaikilla hallinnonaloilla tulee edistää YK:n vammaisyleissopimuksen periaatteiden ja määräysten toteutumista.

YK:n vammaisyleissopimuksen artiklan 11 nojalla sopimuspuolet toteuttavat kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit.

Tiedon ja palveluiden saavutettavuuteen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa liittyy yhdenvertaisuuden puutteita, joiden korjaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Vahvistamalla vammaisten ja toimintaesteisten ihmisten toimintamahdollisuuksia ja selviytymistä ja edistämällä tiedon ja palveluiden saavutettavuutta edistetään yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Yhteiskunnan häiriötilanteissa kaikkien ihmisten pitää saada yhdenvertaisesti apua ja ymmärrettävästi tietoa tilanteesta.

Valmiuslakityöryhmän ajatus siitä, että valmiuslakiin olisi syytä sisällyttää nimenomainen säännös, joka velvoittaa varmistumaan varautumisvelvollisuuden toteutumisesta myös silloin, kun varautumisvelvollinen hankkii tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä, on Invalidiliiton näkemyksen mukaan kannatettava. Vastaavan kaltainen säännös sisältyy nykyään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 §:n 2 momenttiin. Edellä tarkoitettu uuteen valmiuslakiin mahdollisesti otettava säännös merkitsisi varautumisvelvollisen velvoitetta varmistua järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä tai niitä tukevia palveluja hankkiessaan siitä, että se suoriutuu mahdollisimman hyvin tehtäviensä hoitamisesta myös mahdollisissa sopimuksen päättymistilanteissa ja erilaisissa häiriötilanteissa. Kyse olisi siten nykytilaan nähden lähinnä varautumisvelvollisuuden merkityksen korostamisesta eikä siitä sinänsä aiheutuisi velvollisuutta esimerkiksi ryhtyä toimenpiteisiin jo olemassa olevien sopimusten tarkistamiseksi.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly yleistä säännöstä, joka nimenomaisesti velvoittaisi julkishallintoa varautumaan poikkeusolokynnyksen alapuolelle jääviin häiriötilanteisiin. Työryhmän näkemys siitä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi on tärkeää korostaa tarvetta varautua poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin, on Invalidiliiton näkemyksen mukaan kannatettava. Valmiuslain yleisen

varautumisvelvollisuuden tulisi koskea sekä poikkeusoloihin, että tätä lievempiin häiriötilanteisiin varautumista.

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

Valmiuslain uudistamista koskevassa työssä, varautumisessa ja sen suunnittelussa tulee kuulla vammaisia ja toimintaesteisiä henkilöitä edustavia vammaisjärjestöjä. Järjestöistä löytyvä tieto ja asiantuntemus on olennaisen tärkeää myös toimintaympäristön muutosten seurannassa. Kuulemiseen ja osallistamiseen velvoittaa YK:n vammaisyleissopimus, joka on osa Suomen oikeusjärjestystä. Invalidiliitto muistuttaa, että YK:n vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä sekä myös muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Elintärkeiden toimintojen kannalta erityisesti väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys ovat osa-alueita, joihin vammaisjärjestöjen tekemällä työllä suuresti vaikutetaan. Vammaisjärjestöillä on osaamista ja kokemusta jäsenistönsä tarpeista ja tilanteesta. Turvallisuustilanteen muuttuessa ja niihin varautumisessa on keskeistä tunnistaa ja ottaa huomioon erityisesti ihmiset, joiden kohdalla palveluiden ja tuen turvaaminen on erityisen kriittistä. Esimerkiksi vammaisen ihmisen käyttämä henkilökohtainen apu on usein elämää turvaava ja ylläpitävä palvelu.

Kriisitilanteessa järjestöt voivat mukauttaa toimintaansa vastaamaan muuttuneisiin tarpeisiin. Vahvuuksia ovat esimerkiksi erityisryhmiä koskevan tilannetiedon kerääminen, vastausten etsiminen ja tiedon kokoaminen heitä koskevissa kysymyksissä, neuvonta sekä vertaistuen mahdollistaminen. Järjestöjen kokemusasiantuntijat ovat tärkeässä roolissa palvelujen ja toiminnan kehittämisessä.

Vammaisjärjestöt tarjoavat vertaistukea ja yhteisöllistä toimintaa, joka kannustaa ihmisiä toimimaan ja kehittämään myös lähiyhteisönsä turvallisuutta. Vammaisjärjestöissä toimiminen tukee ihmisten fyysistä ja henkistä toimintakykyä ja kannustaa osallistumaan yhteiskuntaan. Vammaisjärjestöillä on tarjota sellaista tietoa vammaisten ihmisten turvallisuustarpeista, jota ei välttämättä ole muutoin saatavilla. Järjestöissä tunnistetaan ongelmia ja voidaan kehittää uusia ratkaisuja niihin.

Invalidiliitto painottaa, että YK:n vammaisyleissopimuksen artiklan 11 nojalla sopimuspuolet toteuttavat kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit.

Esteettömyys on yksi YK:n vammaisyleissopimuksen läpileikkaavista periaatteista. Esteettömyys on ihmisoikeus ja edellytys sille, että vammaiset henkilöt voivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla. Vammaisyleissopimus korostaa kaikille sopivaa suunnittelua, mikä tarkoittaa esteettömyyden huomioonottamista jo tilojen ja ympäristöjen ja näin ollen myös varautumisen suunnitteluvaiheessa. Sopimusosapuolten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön. Rakennuksen esteettömyyttä koskevien vähimmäisvaatimusten tarkoitus on edistää ihmisten yhdenvertaisuutta. Esteetön rakennus on kaikille käyttäjille toimiva ja turvallinen. Esteettömyys edistää kaikkien arjen sujuvuutta niin normaali- kuin poikkeusoloissa, mutta erityisen

tärkeää esteettömyys on henkilöille, joilla on väliaikaisesti tai pysyvästi liikkumis- tai toimimisesteitä, kuten iäkkäille ja vammaisille henkilöille.

YK:n vammaisyleissopimuksen artikla 5 ”Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus” edellyttää, että sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaisiin lakiin perustuviin etuihin.

Invalidiliitto edellyttää, että YK:n vammaisyleissopimuksen mukaiset artiklat huomioidaan valmiuslain uudistamista koskevassa työssä.

Alava Ranja
Invalidiliitto ry