

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Muistiossa on tarkasteltu ansiokkaasti yleistä varautumisvelvollisuutta ja siihen liittyviä ulottuvuuksia. Toisaalta maailmantilanteen ja valmiuslain päivitysprosessin keston huomioiden muistiossa esitetyt asiat ovat toistaiseksi melko pientä hienosäätöä. Kuntaliiton huomiot yksityiskohtaisiin ehdotuksiin on kirjattu oheen.

1. Yleisestä varautumisvelvollisuudesta on edelleen tarpeen säätää valmiuslaissa

Kuntaliiton näkemyksen mukaan valmiuslaissa on syytä edelleen säilyttää 12 §:n mukainen yleinen varautumisvelvollisuus. Kuntaliitto yhtyy muistion ehdotukseen.

2. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa on syytä laajentaa julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin

Kuntaliitto arvioi, että soveltamisalan laajentamisella ei ole kovin suurta käytännön vaikutusta varautumiseen kuntaomisteisten yhtiöiden osalta. Kuntaomisteiset yhtiöt toimivat jo nyt toimialoilla, joissa varautumisesta on määrätty sektorikohtaisessa lainsäädännössä sekä NIS 2.0- ja CER-direktiivien soveltamiseksi esitetyssä lainsäädännössä. Osa kunnista on myös konserniohjauksen keinoin varmistanut yhtiöidensä varautumisen. Hyvinvointialueiden osalta laki hyvinvointialueista 49.4 § 8 k edellyttää, että hyvinvointialueiden on konserniohjeissaan annettava määräykset hyvinvointialuekonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta hyvinvointialuekonsernissa.

Julkisen vallankäytön käsite ei ole täysin yksiselitteinen. Asiaa on tarkasteltu myös lausunnoilla olevassa julkisuuslain mietinnössä, jossa soveltamisalan laajentamiseksi on määritelty laajemmin esimerkiksi kuntaomisteiset yhtiöt ja yhteisöt. Jos valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus haluttaisiin laajentaa yksiselitteisesti koskemaan esimerkiksi julkisomisteisia infrastruktuuryhtiöitä, tulisi asiasta mahdollisesti säätää tarkemmin kuin ainoastaan viitata julkiseen hallintotehtävään. Jos yhteisön toiminnasta vain osa koskee julkisia hallintotehtäviä, ei oletettavasti ole käytännössä mahdollista erottaa varautumista tehtäviin, joiden suhteen varautuminen on lakiin perustuva velvoite ja tehtäviin, joiden osalta varautumisvelvollisuus olisi vapaaehtoinen. Kun tarkastellaan kuntien toimialalla toimivia yhtiöitä ja yhteisöjä ja niiden varautumista, olisi mahdollisesti syytä harkita kuntalain 47 §:ään lisäystä kunnan velvollisuudesta määrätä konserniohjeissa kuntakonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta kuntakonsernissa vastaavasti kuten laissa hyvinvointialueista on säädetty.

3. Julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa on syytä säännösperusteisesti korostaa

Kuntaliitto yhtyy näkemykseen hankintojen säännösperusteisesta korostamisesta. Harkinta varautumisen tasosta hankintasopimuksissa on kuitenkin moniselitteisempi kysymys ja sen säätely yleisellä tasolla voi olla vaikeampaa. Varautumisen ulottaminen hankintasopimukseen olettavasti kasvattaa myös hankintojen hintatasoa sopimuksellisten vaatimusten lisääntyessä, jolloin säätelyn tulee mahdollistaa riittävä liikkumavara hankintojen varautumisen sisällöstä.

4. Muilta osin yksityisen sektorin varautuminen on syytä edelleen jättää erityissäätelyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan

Kuntaliitto esittää, että tätä kysymystä on syytä vielä arvioida jatkossa. Valmiuslaki tunnistaa esimerkiksi hyödyketuotannon jakelun ja energiahuollon turvaamisen sääntelemällä. Säätelyyn liittyvä toimivalta ei välttämättä turvaa tuotantoa. Esimerkkinä voidaan mainita vuodenvaihteeseen 2021-2022 ajoittunut mahdollinen tehtaisiin liittyvä työtaistelutilanne, jolla olisi voinut olla merkittäviä vaikutuksia kaukolämmön toimittamiseen edellytyksiin useissa kaupungeissa. Viranomaisilla tulisi olla keinoja varmistaa poikkeusoloissa välttämättömien hyödykkeiden toimitukset. Huoltovarmuuden näkökulmasta velvoitevarastoinnilla on turvattu tiettyjä hyödykkeitä normaalilainsäädännössä.

5. Varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on syytä täsmentää

Kuntaliitto yhtyy muistiossa esitettyihin ehdotuksiin varautumisvelvollisuuden sisällön täsmentämisestä. Valmiussuunnitelmien vähimmäissisällön osalta on tarpeen huomioida, että nykyisen julkisuuslain salassapitosäännökset eivät tunnista valmiussuunnitelmaa kokonaan salassa pidettävänä asiakirjana. Suunnitelman vähimmäissisällöstä määrääminen valmiuslailla ei suoraan

liity asiakirjan salassapidettävyyteen, mutta sillä voi olla vaikutusta salassapitoarviointiin riippuen siitä, mitä vähimmäissäilytyksessä edellytetään. Kuntaliiton näkemyksen mukaan olisi selkeintä, että kuntien ja hyvinvointialueiden valmiussuunnitelmat olisivat lain mukaan salassapidettäviä asiakirjoja. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että kriittiseen infrastruktuuriin ja elintärkeisiin toimintoihin liittyvää salassapitosäätelyä tulee kehittää turvallisuusnäkökulmasta. Julkisuuslain salassapitosäätösten arviointi tältä osin on tehtävä kiireellisesti.

6. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä varautuminen poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen

Kuntaliitto yhtyy muistiossa esitettyyn näkemykseen poikkeusolojen varautumisvelvollisuuden korostamisesta.

7. Myös normaaliolojen häiriötilanteita koskeva yleinen varautumisvelvollisuus tarpeen

Kuntaliitto yhtyy näkemykseen, jonka valmiuslain yleisen varautumisvelvoitteen voisi selkiinnyttävästi säätää koskemaan poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen häiriötilanteita. Samalla kuitenkin todetaan, että asian käytännön merkitys varautumisen kannalta jää vähäiseksi. Kuntalakiin on säädetty velvollisuus antaa tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä sekä valtuuston toiminnasta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa (Kuntalaki 90.3 §).

8. Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen säätelyä on syytä täsmentää

Ehdotus varautumisen poikkihallinnollisesta ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta on erittäin kannatettava. Kuntaliitto katsoo myös konkreettisen tukitoiminnon perustamisen tähän tehtävään tarpeelliseksi. Vastaavaa yhteensovittamisen poikkihallinnollista tukea tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaa vahvistaa myös aluehallinnon tasolla.

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

Voimassa oleva valmiuslaki luo edelleen edellytykset poikkeusolojen varalle ja siinä olevat toimivaltuuskysymykset ovat kokonaisuutena arvioiden edelleen tarpeellisia. Jotkut pykälät tarvitsevat mahdollisesti päivittämistä tai tarkentamista sekä myös sen arviointia, missä tilanteissa toimivalta voidaan ottaa käyttöön tai joistakin velvollisuuksista luopua. Periaate, jossa toimivallasta ja toiminnasta voidaan antaa tarkempia määräyksiä asetuksilla, on kannatettava. Samalla on kuitenkin korostettava, että asetusten määräysten täytyy noudattaa normaaliajan lainsäädännössä

viranomaisille annettuja veloitteita ja vastuita. Asetusten täytyy olla myös oikeasuhtaisia kuntien itsehallintoon. Asetuksella ei voi esimerkiksi määrätä kunnille uusia tehtäviä.

Valmiuslaki ei tunnista ympäristönsuojeluun, ympäristöterveyteen, jätehuoltoon ja kyberturvallisuuteen liittyviä toimivaltasäännöksiä tai veloitteista luopumisen tarvetta. Esimerkiksi säteilyturvaonnettomuuden aiheuttaessa suuronnettomuuden edellytykset valmiuslain käytölle ovat olemassa. Viemärihuollon pettäminen laajalta alueelta tai suurelta asukasmäärältä voisi myös aiheuttaa tilanteen, jossa viranomaisten tulisi pystyä toimiin, joilla haittavaikutuksia pienennetään, vaikka ne eivät olisikaan lain vähimmäisvaatimusten tasolla.

Valmiuslakiin olisi tarpeellista säätää erikseen tiedonvaihdon nykyistä paremmista edellytyksistä myös salassapidettävän turvallisuustiedon osalta.

Valmiuslaki ei tunnista päätösten ja asiakirjojen julkisuuteen, tietopyyntöihin ja vastaaviin liittyviä kysymyksiä. Valmiuslain nojalla tehdyt päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia ja julkisia. Esimerkiksi välttämättömään rakentamiseen liittyvät rakentamislupapäätökset on mahdollista pyytää anonyymillä tietopyynnöllä myös siinä tilanteessa, että Suomessa on julistettu poikkeusolot sotilaallisen uhan vuoksi. Muiltakin osin mahdollisuuksia rajoittaa tiettyjen asiakirjojen julkisuutta sotilaalliseen uhkaan tai laaja-alaiseen vaikuttamiseen liittyvissä poikkeusoloissa tulisi arvioida.

Poikkeusoloissa tulisi varmistaa velvollisuus kriittisten palveluiden ja hyödykkeiden toimittamiseen. Valmiuslaki lähestyy palveluiden ja hyödykkeiden riittävyttä ainoastaan säännöstelyn näkökulmasta. Jotta voi säännöstellä, pitää varmistaa, että on säännösteltävää.

Joidenkin toimivaltuuksien osalta tulee arvioida, pitääkö edellytykset ottaa valmiuslaki käyttöön ulottaa myös sellaisiin kriiseihin, jossa esimerkiksi säännöstelytarve voi syntyä muista syistä kuin ainoastaan sotilaallisen voimankäytön uhasta. Esimerkiksi rakentamisen rajoittamisen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain 3 § 1-2 kohtien mukaisessa tilanteessa.

Mahdollisuus yhteistoimintaan myös poikkeusoloissa toteutettavissa järjestelyissä tulee selkeämmin huomioida. Esimerkiksi asuntosäntelyviranomaisen toiminta voisi olla tietyissä tilanteissa tarkoituksenmukaista toteuttaa ylikunnallisena toimintona. Hallinnollinen toimintamuoto tällöin voisi olla esimerkiksi isäntäkuntamalli.

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

On syytä arvioida, tulisiko valmiuslain tunnistaa nykyistä enemmän myös digitaalisiin laitteisiin, verkkoihin ja ohjelmistoihin liittyviä kysymyksiä poikkeusoloissa. Voisiko esimerkiksi viranomaisten

turvallisuusverkkojen tai muiden digitaalisten viestintävälineiden käyttöä laajentaa poikkeusoloissa nopeasti?

Myös hankintojen tekemistä poikkeusoloissa tulee arvioida laajemmin kuin vain hankintasopimuksissa varautumisen näkökulmasta. Hankinta-asiakirjojen julkisuus ja hankintojen kilpailuttaminen erityisesti sotilaallisen uhan tai laaja-alaisen vaikuttamisen tilanteissa voi edellyttää normaalikäytännöistä poikkeamista. Sama koskee myös normaaliolojen salassapitosääntelyä.

Valmiuslain kokonaisuudistuksessa tulisi pohtia rohkeakin valmiuslain totuttujen toimintamallien uudistamista. Nyt valmiuslaki lähtee vahvasti ajattelusta normaaliolot-poikkeusolot. Häiriötilanteet eivät kuitenkaan ole tarkkarajaisia ja pistemäinenkin häiriö saattaisi edellyttää poikkeavia toimivaltuuksia, vaikka kansallisen tason perusteet nykykuotoisen valmiuslain käyttöönotolle eivät ylittyisikään. Parhaan mahdollisen vasteet tuottamiseksi häiriötilanteisiin valmiuslaissa tulisi olla joustavampi ja dynaamisempi mahdollisuus ottaa poikkeuksellisia keinoja käyttöön vaiheittain ja ennakoiden tilanteen kehittymistä. Ennakoivan ja proaktiivisen toiminnan mahdollistamiseksi tulisi arvioida normaaliolot - poikkeusolot jaon muokkaamista useampiportaiseksi ja hienojakoisemmaksi jatkumoksi, jossa tilanteen eskaloituminen voi tapahtua asteittain useammalla eri ulottuvuudella kuten myös eskaloitumista ennakoiva ja siihen vaikuttava vastekin.

Lähtökohtana koko varautumisen lainsäädäntö huomioiden tulisi olla, että jo normaalioloissa viranomaisilla ja hallinnonaloilla olisi tehokkaat ja jatkuvaluonteiset menetelmät kerätä ja jakaa tilannekuvaa sekä luoda yhteistä tilanneymmärrystä sen perusteella. Tilanneymmärryksen perusteella tulisi olla mahdollisuudet päättää nopeasti normaalitilanteen lainsäädännöstä poikkeavista menettelyistä tunnistetun tilanteen eskaloitumisen hillitsemiseksi ja katkaisemiseksi.

Varautumisen keskeisenä periaatteena on ollut, että viranomaiset hoitavat kaikkia lakisääteisiä tehtäviään tilanteesta riippumatta. Kuten covid-19 pandemian kokemuksista voidaan havaita, ei tämä ole kaikissa tilanteissa käytännössä mahdollista. Määräaikaisia lakimuutoksia ehditään tehdä pitkissä poikkeustilanteissa, mutta nopeampia menettelyjä varten keinoja ei ole. Olisi syytä arvioida, tulisiko valmiuslakiin luoda jokin menettely, jossa lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin nykyistä joustavammin poikkeusoloissa priorisoida ja myös jakaa eri toimijoiden kesken. Valmiuslaissa tulisi myös huomioida korvaava menettely tilanteeseen, jossa vastuutoimija ei kykene toimimaan tarkoitetulla tavalla.

Varautumisen kohottaminen ja häiriötilannevasteen parantaminen ei onnistu ainoastaan valmiuslakia kehittämällä. Asian läpiviemiseksi hallinnon kaikilla tasoilla tarvitaan sitoutumista riittävään resursointiin, tarvittaviin toimintamallien muutoksiin sekä pitkäjänteiseen lainsäädännön jalkautuksen kansalliseen ja alueelliseen tukeen.

Korhonen Ari
Suomen Kuntaliitto ry - Yhdyskunnat ja ympäristö -yksikkö