

Asia: VN /5137/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Muistiossa esitetty kuvaus turvallisuusympäristön muutoksesta ja tilanteen edellyttämistä kehittämistarpeista on oikeansuuntainen. Uudistustyön tavoitteeksi on asetettu johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaisi edellytykset tehdä erilaisten poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Tämä yleisen tason kirjaus ei kuitenkaan anna kuvaa kehittämistoimenpiteiden painopisteistä, säätelyalasta tai tärkeimmistä toimenpiteistä, eikä muistio kaikilta osin pyri niihin kantaa ottamaan.

Eryistä huomiota, kuten muistio esittääkin, tulisi osoittaa siihen, että valmiuslain velvoitteet normaalioloissa (varautuminen) ja sen käyttöönotto-tilanteissa (kriisijohtaminen) muodostaa ehjän toiminnallisen kokonaisuuden, jossa rooleista ja vastuista on jaettu näkemys koko hallinnon osalta. Ymmärrys varautumisesta toimialakohtaisia erityisintressejä laajemmasta yhteistoiminteesta syventäisi toimialojen välistä integraatiota ja ennen kaikkea turvallisuustoimijoiden yhteyttä siviiliyhteiskuntaan, ja siten modernisoisi ja demokratisoisi turvallisuuskenttää hyvin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuten muistiossa todetaan, kuuluu nykyiseen käsitykseen kokonaisturvallisuuden hallinnasta varautuminen poikkeusolojen ohella myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Lainsäädäntöä muokattaessa tämä ulottuvuus tulisi aiempaa selkeämmin aukikirjoittaa riippumatta siitä, voidaanko häiriötilanteen tunnusmerkistöä lainsäädäntöön selkeärajaisesti määrittää.

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

Yleisenä lähtökohtana on, että erikseen käyttöön otettuja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan saattaa käyttöönotto menettelyllä sovellettavaksi vain, jos viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä. Covid-19 pandemian aikana tämän periaatteen tulkittiin rajoittavan liiaksi erityisesti kuntien kykyä tilanteen mukaiseen johtamistoimintaan. Tämä johti useissa kunnissa ns. erityistoimivallan käyttöönottoon. Arviota kuntien ja myös hyvinvointialueiden erityistoimivallan tarkoituksenmukaisuudesta tai toimivuudesta suhteessa oikeusjärjestykseen ei ole laadittu, mutta asiaa koskeva keskustelu osaltaan perustelee lainsäädäntötyön keskittymistä juuri mainitun toiminnallisen kokonaisuuden rakentamiseen. Käsityksemme mukaan johtamistoimintaa voidaan säätää portaattomasti perustuen ennakolta tehtyihin suunnitelmiin, skenaarioihin ja harjoitteluun ilman, että toimivaltuuksiin olisi normaalioloissa välttämätöntä tehdä muutoksia. Olisi harkittava, tulisiko aiemman tiukkarajaisen tulkinnan normaali toimivaltuuksien käytöstä edelleen olla valmiuslain lähtökohta, riippumatta em. viimeaikaisesta kehityksestä. Hyvinvointialue kuitenkin muodostaa valmiusorganisaation, jolla on häiriötilanteessa välitön kyky aloittaa hyvin moninaiset toimenpiteet tilanteen normalisoimiseksi. Sellaisia häiriötilanteita, joihin hyvinvointialue ei normaaleilla toimivaltuuksilla kykenisi alkuvaiheessaan vastaamaan, voidaan pitää hyvin poikkeuksellisia. Eduskunnan Hallintovaliokunta (HaVM 34/2022 vp) on korostanut, ettei normaalista poikkeavien johtamisjärjestelyjen, päätöksentekomenettelyjen tai toimivaltamääräyksien soveltamiseen ole asiallisia perusteita missä tahansa normaaliolojen häiriötilanteessa ja siten ko. sääntelyä on tulkittava suppeasti.

Toinen erityisen paljon selkeyttämistä vaativa asia on ns. alueellisen yhteisen varautumisen roolitus. Useissa strategisissa kirjauksissa, juuri alueellinen koordinaatiovastuun epämääräisyyden vuoksi, on jätetty alueellista varautumista koskevat kohdat hyvin yleiselle tasolle. Asiaa aktualisoi myös valtion aluehallinnon uudistustyö. Asiaa olisi pikimmiten ryhdyttävä ratkomaan ja valmiuslain uudistustyön yhteydessä on mahdollisuus ryhtyä asian vaatimaan arviointityöhön. On korostettava, että alueellista varautumista koordinoivalla taholla täytyy olla tosiasiallista omistajuutta alueellisissa kysymyksissä, päätöksentekovaltaa alueella, kyky tuottaa ja ylläpitää alueellista tilannekuvaa olemassa olevien järjestelyjen puitteissa, alueelliset yhteistyörakenteet sekä aito kyvykkyys läheisyysperiaatteen toteuttamiseen varautumisasioissa. Siten hyvinvointialueet ovat ainoita toimijoita, jotka omaavat vahvat edellytykset alueellisen koordinoijan rooliin. On vaikea kuvitella, että missään alueellisessa skenaariossa olisi perusteita ohittaa hyvinvointialueiden keskeinen merkitys alueellisessa ennakointitoiminnassa, häiriötilanteen aikaisessa operatiivisessa toiminnassa sekä toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa omalla toiminta-alueellaan.

Muistion tilannekuvaan ja tietovirtoihin liittyvä osa on hyvin haasteellinen ottaen huomioon, että julkisella hallinnolla ei ole käytettävissään kaksisuuntaista tilannekuvajärjestelmää, jossa paikallinen, alueellinen ja keskushallinnon tietovirrat olisivat tehokkaasti hyödynnettävissä. Tilannekuvan kokoamiseen, ylläpitämiseen ja jakamiseen liittyvään kehitystyöhön tulisin valmiuslain valmistelun antaa ohjausta, joka myöhemmin voi realisoitua käytännön ratkaisuuksi. Tavoitteeksi tulisi asettaa yhteistyössä tuotettu ja dynaamisesti päivittyvä analyysi yhteiskunnan haavoittuvuuksista, joka tosiasiallisesti ohjaisi ajallisten ja alueellisten painopisteiden valintaa varautumistyössä. Tilannekuvaa koskevassa kehittämistyössä tulisi ottaa huomioon kuntien, yritysten, järjestöjen ja paikallisyhteisöjen rooli kokonaisturvallisuuden rakenteessa riippumatta siitä, viitataan teknisiin järjestelmiin vai eri toimijoiden yhteistyömuotojen vakiointiin. Jatkotyöstössä on tärkeä huomioida Kuntaliiton laatima raportti (Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset varautumisen tukeen sekä

häiriötilannekuvaan, 2022), joka johtopäätöksissään korostaa häiriötilanteita koskevan tilannekuvan ylläpidon, kokoamisen ja jakamisen keskittämistä sekä tilannekuvan merkitystä kriisien hallinnassa sekä valmiuslain mukaisia päätöksiä tehtäessä.

Valmiuslakityöryhmän alustavissa ehdotuksissa ei ole huomautettavaa. Ehdotusta 8 koskien (Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen sääntelyä on syytä täsmentää) on arvioitavissa, että lain päivityksen yhteydessä valtioneuvoston kanslian roolia varautumisen koordinaatiossa on perusteltua kasvattaa. Tämä liittyy välttämättömyyteen kyetä ohittamaan toimialakohtaiset erityisintressit kansallisessa kehittämistyössä.

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

Muistion sivun kahdeksan alkuosassa viitataan muussa lainsäädännössä esitettyihin varautumisvelvollisuuksiin. Kohdassa viitataan esimerkkinä sektorilainsäädännön varautumisvelvoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, vaikka hyvinvointialueet kuuluvat valmiuslain 12 § mukaan varautumisvelvollisten toimijoiden joukkoon. Muistion kirjaus kertoo päällekkäisyyksistä säädöksissä. Kyseisessä kohdassa on jätetty mainitsemassa pelastustoimen varautumisvelvollisuus, ikään kuin hyvinvointialueen toimialoista valmiuslain 12 § jo sisältäisi pelastustoimen velvoitteen, muttei sosiaali- ja terveydenhuollon velvoitetta. Tulkintaa asiassa on syytä tarkentaa sekä säädöksen tulkinnan osalta, että muistion osalta määrittämällä tarpeellisilta osin hyvinvointialueen toimialariippumattoman varautumistoiminteen ja varautumisvastuiden roolia suhteutettuna toimialakohtaisiin vastuisiin hyvinvointialueorganisaatiossa.

CER- että NIS2-direktiivien soveltamisen tilanne on kansallisten linjausten puuttuessa epäselvä jopa soveltamisalan osalta. On toivottavaa, että direktiivien implementointi toteutetaan ottaen huomioon kansallisen varautumisen olemassa olevat rakenteet sekä linjaukset.

Tervo Vesa-Pekka  
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy