

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2008 vp

### Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

*Puolustusvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 19 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan, ja puolustusvaliokunta on varannut erikoisvaliokunnille mahdollisuuden lausunnon antamiseen niiden toimialaa koskevista poikkeusolojen toimivaltuuksista 30. huhtikuuta 2008 mennessä.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto
- pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa ja ylitar kastaja Mika Lehtonen, sisäasiainministeriö
- osastoesiupseeri Tuomo Repo, puolustusministeriö

- neuvotteleva virkamies Lasse Kiivanen, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto ja lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- lääkintöneuvos Jouko Söder, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Tuomo Karppinen, Onnettomuustutkintakeskus
- valmius- ja tietoturvallisuuspäällikkö Pekka Koskinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- kehittämisspäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- FiCom ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki. Tavoitteena on valmiuslain saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lisäksi tavoitteena on ajanmukaistaa viranomaisten toimivaltuussäännökset poikkeusoloissa.

Valmiuslain soveltamisalaa rajaavan poikkeusolomääritelmän ehdotetaan edelleenkin käsitettävän vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.

Uuden valmiuslain mukaan poikkeusoloja olisivat ensinnäkin Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, toiseksi Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista, kolmanneksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, sekä neljänneksi erityisen vakava suuronnettomuus, tällaisen suuronnettomuuden välitön

jälkitila ja vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Säännösten kirjoitustapaa on täsmennetty. Ehdotetun sääntelyn asiallinen sisältö vastaisi paljolti voimassa olevan valmiuslain nojalla poikkeusoloissa annettavaksi suunniteltuja valtioneuvoston asetuksia. Sääntelyä siis nostettaisiin asetuksista lain tasolle.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta sekä ehdotukset kahdeksan lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

*Yleistä.* Hallintovaliokunta on käsitellyt valmiuslakia koskevaa hallituksen esitystä valiokunnan toimialaan kuuluvilta osin.

Hallintovaliokunta pitää valmiuslain uudistamista kokonaisuudessaan erittäin tarpeellisena ja katsoo, että käsittelyssä oleva lakiehdotus antaa hyvät edellytykset varmistaa väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Myös poikkeusoloja koskevan määritelmän täsmentäminen ehdotetulla tavalla on selkeä parannus verrattuna nyt voimassa olevan valmiuslain (1080/1991) määritelmään. Valmiuslain soveltamisalan laajentaminen kattamaan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin (pandemia) on perusteltua.

Ehdotetun valmiuslain 4 §:ssä säädetään poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöperiaatteet. Välttämättömyysedellytyksen mukaan poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisien normaaliolojen toimivaltuuksin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valiokunta

painottaa näiden periaatteiden läpileikkaavaa luonnetta sekä niiden asettamia rajoituksia ehdotetun valmiuslain soveltamiselle.

*Varautumisvelvollisuus.* Ehdotetun valmiuslain 11 §:ssä asetetaan julkisen hallinnon tehtäviä hoitaville varautumisvelvollisuus, jonka mukaan jo normaalioloissa on varauduttava poikkeusoloissa toimimiseen. Säännös vastaa nykyisen valmiuslain 40 §:n 1 momenttia. Valiokunta painottaa varautumisvelvollisuuden merkitystä. Poikkeusoloissa toiminta on usein luonteeltaan koko ajan muuttuvaa ja vaikeasti ennakoitavaa. Kuntien, kuntayhtymien sekä muiden kuntien yhteenliittymien on varmistettava asianmukainen varautumistoiminta laatimalla varautumissuunnitelmia, testaamalla poikkeusolojen toimintaa sekä kouluttamalla henkilöstöä. Varautumiseen kuuluu myös keskeisesti poikkeusolojen toimintaa koskevien ohjeiden laadinta. Meneillään olevien kunta- ja palvelurakenne- sekä aluehallintouudistusten aiheuttamat muutokset on otettava huomioon valmiussuunnittelussa.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että varautumisvelvollisuuden tulisi kattaa myös sellaisten yksityisten palvelujen tuottajien toiminnan, joilta kunta hankkii järjestämisvastuuleen kuuluvia, väestön terveyden ja toimintaky-

vyn kannalta keskeisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Valiokunta yhtyy kuitenkin tältä osin ehdotetun valmiuslain perusteluissa esitettyyn tulkintaan, jonka mukaan kunkin tahon on itse varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen esimerkiksi ottamalla ostopalvelusopimuksiin ehdot palvelujen turvaamisesta poikkeusoloissa.

*Kunnan päätöksenteon turvaaminen poikkeusoloissa.* Ehdotettuun valmiuslakiin esitetään sisällytettäväksi pääosin nykyisen valmiuslain toimivaltuussäännöksiä asialliselta sisällöltään vastaavat säännökset. Voimassa olevan valmiuslain 28 ja 29 §:ssä säädetään kunnanhallintoa koskevista erityisistä toimivaltuuksista, joiden perusteella on mahdollista poiketa kuntalain päätöksentekomenettelyä koskevista säännöksistä. Nyt käsitellyssä olevaan valmiuslain hallituksen esitykseen ei ole kuitenkaan sisällytetty vastaavia säännöksiä. Syynä tähän on ehdotetun valmiuslain perusteluiden mukaan ennen muuta kunnallisen itsehallinnon turvaaminen myös poikkeusoloissa ja kunnan mahdollisuus itse järjestää asiansa kuntalain (365/1995) puitteissa. Lisäksi kunnallishallinnosta ei ole haluttu säätää liian yksityiskohtaisesti ehdotetussa valmiuslaissa. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin esitetty, että myös ehdotettuun valmiuslakiin otetaan nykyisen valmiuslain kaltaiset säännökset kunnanhallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa.

Ehdotetun valmiuslain keskeinen periaate on se, että poikkeusoloissa viranomaiset toimivat mahdollisimman pitkälle normaaliorganisaatioillaan. Valiokunta pitää tätä painavana periaatteena, joka ohjaa kunnan päätöksenteon järjestämistä myös poikkeusoloissa. Valiokunta korostaa kunnallisen itsehallinnon, kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyden ja demokratian toimivuuden takaamista myös poikkeusoloissa. Ehdotetussa valmiuslaissa korostetaan edellä lausunnossa kuvatulla tavalla myös viranomaisten varautumisvelvollisuutta. Ennakkosuunnittelulla on myös pyrittävä takaamaan kunnallinen päätöksenteko poikkeusoloissa.

Valtuusto on kunnan päätösvaltaa käyttävä elin, jonka vahva asema ja kokonaisvastuu perustuu kuntalain säännöksiin. Valtuuston koollekutsumisesta ja päätösvaltaisuudesta on säädetty lain tasolla (kuntalaki 54 ja 58 §). Valiokunnan näkemyksen mukaan valtuuston asema kunnan päätösvaltaa käyttävänä elimenä on turvattava myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa voi olla kuitenkin mahdotonta täyttää kuntalaissa säädettyjä vaatimuksia koollekutsumistavasta (kutsu *vähintään* neljä päivää ennen kokousta) ja päätösvaltaisuudesta (2/3 valtuutetuista). Lain-tasoisesta sääntelystä ei voida poiketa myöskään kunnan varautumissuunnittelussa. Tämän vuoksi valiokunta esittää ehdotettuun valmiuslakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan kuntalain asettamista vaatimuksista valtuuston koollekutsumisesta ja päätösvaltaisuudesta voidaan joustaa poikkeusoloissa. Valiokunta esittää, että poikkeusoloissa valtuusto voidaan kutsua koolle välittömästi ja valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. Kuntalain 58 §:n perusteluiden mukaan päätösvaltaisuutta todettaessa huomioon otetaan läsnäolevat jäsenet ja varajäsenet. Valiokunnan käsityksen mukaan tällä muutosesityksellä voidaan taata perustuslain 121 §:n vaatimus kunnan itsehallinnosta myös poikkeusoloissa.

Vaikka valmiuslakiin otettaisiinkin edellä valiokunnan esittämät poikkeukset kuntalain vaatimuksista valtuuston koollekutsumisesta ja päätösvaltaisuudesta, voi olosuhteista johtua, että valtuustoa ei edelleenkään saada koolle päätösvaltaisena. Poikkeusoloissa on kuitenkin kaikissa tilanteissa voitava varmistaa se, että kunnassa on koko ajan toimivaltainen päätöksentekolin. Poikkeusoloissa tarvittaviin toimenpiteisiin on voitava ryhtyä viivytyksettä, mikä edellyttää, että päätöksenteon on oltava joustavaa ja nopeaa. Valiokunnan mielestä kunnallisen päätöksenteon takaporttina poikkeusoloissa voi parhaiten toimia kunnanhallitus. Kunnanhallituksen tehtävänä normaalioloissa on mm. vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Valiokunta esittää, että poikkeusolojen aikana niissä tilan-

teissa, kun valtuustoa ei saada päätösvaltaisena koolle, kunnanhallituksella on oikeus päättää asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja, sekä muista asioista, jotka laissa säädetään valtuuston tehtäväksi, mutta joissa päätöstä ei voida painavista syistä ja asian luonteen vuoksi lykätä. Valtuuston asema korostuu myös tässä yhteydessä siten, että aina ensisijaisesti pyritään saamaan koolle valtuusto päätösvaltaisena. Lisäksi valiokunta esittää, että kunnanhallituksen tekemä päätös on mahdollisimman nopeasti saatettava valtuuston päätettäväksi. Kunnanhallituksen päätös olisi kuitenkin voimassa, kunnes valtuusto on päättänyt asiasta.

Ehdotetut säännökset voitaisiin lisätä lakiehdotuksen 15 lukuun, jossa säädetään hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa, esimerkiksi seuraavasti:

*Valmiuslaissa säädettyissä poikkeusoloissa valtuusto voidaan kutsua koolle välittömästi. Valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä.*

*Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja, sekä muista asioista, jotka laissa säädetään valtuuston tehtäviksi.*

*Kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava 2 momentissa tarkoitettut päätökset valtuuston päätettäväksi. Kunnanhallituksen päätös on voimassa, kunnes valtuusto on päättänyt asiasta.*

*Lopuksi.* Valiokunta painottaa, että ehdotetun valmiuslain täytäntöönpanossa on täysimääräisesti noudatettava kuntalain 8 §:n 3 momentissa säädettyä valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä, jossa käsitellään kuntia koskevaa lainsä-

däntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista.

Ehdotetun valmiuslain 92 §:n 2 momentissa on lueteltu ne toimialat, joissa palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi lakiesityksen 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valiokunta katsoo, että toimialoihin tulisi lisätä poliisitoimi.

Valiokunnan näkemyksen mukaan työmääräysten antamista koskevia rajoituksia sisältävään 97 §:n 1 momentin 4 kohtaan tulee lisätä myös henkilöt, jotka on etukäteen varattu täydennyspoliisitehtäviin.

Ehdotetun valmiuslain 100 §:ään (työvelvollisuussuhteen ehdot) ei sisälly viittausta virkaehtosopimukseen, vaikka lienee selvää, että työvelvollinen voi palvella myös valtiolla ja virkaehtosopimusjärjestelmän piiriin kuuluvassa tehtävässä. Siksi pykälän 1 momenttiin on lisättävä työvelvollisuussuhteessa sovellettavien ehtojen määräytyminen myös työnantajaa sitovan virkaehtosopimuksen mukaisesti. Pykälän 2 momenttiin pitää lisätä se, että työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä on soveltuvin osin noudatettava myös mitä työ- tai virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on sovittu.

Ehdotetun valmiuslain 124 §:ssä on lueteltu ne viranomaiset, joiden tiedotukset julkaisija tai ohjelmatoiminnan harjoittaja on velvollinen julkaisemaan. Kohtaan on lisättävä myös poliisi.

Lopuksi valiokunta toteaa, että meneillään olevat kunta-, palvelurakenne- ja aluehallintouudistukset sekä poliisin hallintorakenteen kehittäminen voivat aiheuttaa ajantasaistamistarpeen lain kirjoitusasuun.

### **Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väätäinen /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna Hulkkonen.