

MUISTIO

Kuntien varautumisen kehittäminen ja valmiuslain muutokset

Häiriötilanteiden heikko sietokyky

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010 eli YTS 2010 (www.yhteiskunnanturvallisuus.fi) korostaa valtion viranomaistoimintojen ohella kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen merkitystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Kunnalla on keskeinen vastuu huolehtia väestön tarvitsemista peruspalveluista sekä muusta tärkeästä ja kriittiseksi arvioidusta palvelu- ja hyödyketuotannosta. Myös Kuntalain (365/1995) 1 §:ssä todetaan että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

Viimeisen kahden vuoden aikana esiintyneet voimakkaat myrskyt ovat paljastaneet yhteiskuntamme sähköriippuvuuden ja häiriöherkkyyden. Onnettomuustutkintakeskuksen raportissa S2/2010Y Heinä-elokuun 2010 rajuilmat (<http://www.turvallisuustutkinta.fi/Etusivu/Tutkintaselostukset/Muutonnettomuudet/MuutonnettomuudetTeematutkinnat/1279614262854>) todetaan, että väestönsuojelun johtamisjärjestelmä on nykyisin suunniteltu vain poikkeusoloja varten. Järjestelmää olisi tärkeää kehittää niin, että sitä voitaisiin hyödyntää myös vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Myös muut vastaavat tilanteet, kuten tulvat ja kouluampumiset ovat osoittaneet sen että kuntien toimintakykyä häiriötilanteiden hallintaan on pidettävä jatkuvasti yllä. Varautumisen ajatusmalli on muuttunut niin, että ensisijaisesti varaudutaan normaaliaikojen häiriötilanteisiin ja tätä varautumisen mallia sovelletaan poikkeusoloissa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että poikkeusoloihin varautuminen jätettäisiin huomioon ottamatta kuntien valmiussuunnitelmissa.

Käytännössä tämä tarkoittaa kuntien valmiussuunnitelmien päivittämistä. Valmiussuunnitelulla tarkoitetaan organisaation varautumista tavalla, missä voimavarojen käyttö ja toiminta suunnitellaan sekä priorisoidaan häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen vaatimusten mukaisesti. Riittävää varautumisen tasoa ei kuitenkaan saavuteta pelkästään valmiussuunnitelmia tekemällä. Kunnan tulee varmistaa tarvittavan tilannekuvan saaminen esim. häiriötilanteiden johtamiseen sekä harjoitella esim. häiriötilanteiden johtamista johtoryhmässä vähintään kerran vuodessa.

Pelastuslaitosten palvelutasopäätökset ja kuntien varautumisen tukeminen

Valmiussuunnittelussa on hyväksi havaittu malli, jossa saman toimialan edustajat usean kunnan alueelta työstävät yhtä aikaa valmiussuunnitelmaansa. Pelastuslaitos voi tukea ja koordinoita tätä työtä.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi). Pelastustoimi on organisoitu 20 alueella isäntäkuntamallin mukaan, jolloin pelastuslaitos kuuluu keskuskunnan organisaatioon ja hallinto on järjestetty osaksi isäntäkunnan hallintoa. Kahdella alueella pelastustoimi on organisoitu maakuntaliiton yhteyteen, jolloin se kuuluu maakuntaliiton organisaatioon ja hallintoon.

Pelastuslaitokset voivat perustehtäviensä lisäksi (Pelastuslaki 379/2011, 27 §) tukea pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Sopiminen tulisi tehdä palvelutasopäätöksen yhteydessä (Pelastuslaki 379/2011, 28-29 §).

Alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä selvitetään alueella esiintyvät uhat, arvioidaan niistä aiheutuvat riskit, määritellään toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen sisällytetään myös suunnitelma palve-

lutason kehittämisestä. Alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. (Pelastuslaki 379/2011, 28–29 §).

Palvelutasopäätös on voimassa määräajan, yleensä se on valtuustokauden mittainen tai neljä vuotta siten, että uudet kuntien edustajat saavat sen käsiteltäväkseen oltuaan vuoden tehtävässään. Kaikki Suomen 22 pelastuslaitosta uusivat palvelutasopäätöksensä vuosien 2012–2013 aikana. Kuntaliitto suosittelee, että kunnat edellyttäisivät lausunnoissaan kuntien valmiussuunnittelun tukemisen kirjaamista palvelutasopäätökseen. Samassa yhteydessä voidaan sopia myös mm. kuntien häiriötilannejohtamista tukevista järjestelyistä sekä johtamisen tueksi tarvittavan turvallisuustilannekuvan ylläpidosta ja välittämisestä kunnille.

Alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä kuntien valmiussuunnittelun tukemiselle tulee määritellä taso, tavoitteet ja siihen tarvittavat resurssit. Kunnat ovat päävastuussa valmiussuunnittelusta, joten myös niiden on hyvä määritellä valmiussuunnittelun tavoitteet ja siihen varatut omat resurssit.

Yhteistyö pelastuslaitosten kanssa kantaa hedelmää; Onnettomuustutkintakeskuksen raportissa S2/2010Y *Heinä-elokuun 2010 rajuilmat* todettiin häiriötilannejohtamisen valmiudet keskimääräistä paremmiksi niissä kunnissa, joissa oli yhteistoiminnassa pelastuslaitoksen kanssa sovittu johtoryhmän hälyttämisestä, kehitetty avainhenkilöiden omia johtamisvalmiuksia sekä tehty muita häiriötilanteen aikaisen johtamisen tukijärjestelyjä.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa -opas

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea on yhteistyössä Valtiovarainministeriön, Sisäasiainministeriön, Puolustusministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen ja Kuntaliiton kanssa julkaissut *Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa* -oppaan. Julkaisun tarkoituksena on edesauttaa varautumista koskevien kysymysten huomioon ottamista kunnan toimintojen johtamisessa ja palvelujen jatkuvuudenhallinnassa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta.

Opas selkeyttää ja yhdenmukaistaa varautumisen suunnittelun ja toiminnan johtamisen kokonaisuutta. Oppaassa esitetään toimintamalli, jonka mukaisesti tarkistetaan varautumisen kokonaisuuteen kuuluvien kunnan hallinto- ja palvelurakenteiden toimivuus erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä tarvittaessa kehitetään ja yhdenmukaistetaan niitä. Yhteiskunnan kehittymisen seurauksena kuntien sisäisiä toimintoja koskevan varautumisen lisäksi korostuvat kuntien keskinäinen yhteistoiminta, samoin kuin kunnan ja sen alueen elinkeinoelämän sekä muiden yhteisöjen välinen vuorovaikutus jatkuvuudenhallinnassa.

Asiakirja keskittyy kolmeen keskeiseen osa-alueeseen:

- 1) käytettävien peruskäsitteiden yhtenäistämiseen,
- 2) kunnassa toteutettavaan varautumistoiminnan organisointiin kunnan johdon ja kunnan eri hallintokuntien välillä ja
- 3) tilannetietoisuuteen päätöksenteon perustana ja tätä tukevien yhteistoimintajärjestelyjen kehittämiseen kunnan ja ympäröivän yhteiskunnan välillä.

Opas on tämän kirjeen liitteenä ja se on myös ladattavissa pdf-muodossa osoitteesta: <http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/ajankohtaista/95-varautuminen-ja-jatkuvuudenhallinta-kunnassa>.

Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön

Pelastusopisto on julkaissut 14.5.2012 kuntien varautumisessa ja valmiussuunnittelussa hyödynnettäväksi tarkoitetun julkaisun *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*.

Julkaisussa esitetään kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli sekä annetaan ohjeita sen mukaisen suunnitelman laatimiseksi. Oppaan lähtökohtana on varautumisen koko-

naisvaltainen ja moderni lähestymistapa, jossa pääpaino on normaaliolojen suuronnettomuuksissa ja äkillisesti syntyvissä häiriötilanteissa.

Kunnan valmiussuunnitelman yleinen osa koostuu mallissa kolmesta osasuunnitelmasta, jotka ovat laadittavissa tarpeen mukaan myös erillisinä suunnitelmiin. Nämä ovat kunnan varautumista linjaava ja ohjaava strateginen osa, operatiivinen häiriötilanteiden hallintaa koskeva osa sekä poikkeusolojen erityiskysymyksiä käsittelevä osa.

Julkaisu on ladattavissa pdf-muotoisena Pelastusopiston internet-sivuilta osoitteessa: www.pelastusopisto.fi/suomi/tietopankki. Tietopankista löytyy myös muita kuntien varautumisessa hyödynnettäviä oppaita.

Uuden valmiuslain (1552/2011) keskeiset muutokset kuntien kannalta

Valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Uusi valmiuslaki otettiin käyttöön 1.3.2012. Uudistuksessa valmiuslaki saatettiin perustuslain vaatimukset täyttäväksi, lisäksi ajanmukaistettiin viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuussäännökset ja luovuttiin sääntelyn rakentumisesta delegoinnin varaan. Lain johtoajatukseksi voidaan pitää demokraattisen päätöksentekojärjestelmän säilyttämisen tärkeyttä.

Valmiuslain soveltamisalaa rajaava poikkeusolomääritelmä käsittää edelleenkin vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen (3 §).

Valmiuslain varautumisvelvoite (12 §) koskee myös kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä. Niiden tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumisvelvoite koskee vain julkisen hallinnon tehtävien hoitamista.

Poikkeusoloihin siirtyminen voi vaikuttaa kuntiin usealla eri tavalla. Eri hyödykkeitä koskevien säännöstelytoimivaltuuksien käyttöönotto tarkoittaa useimmiten kunnan viranomaisvelvollisuuksien lisääntymistä. Toisaalta poikkeusolojen aikana joistain kunnan velvollisuuksista voidaan luopua. Kolmanneksi poikkeusoloissa kunnan hallintojärjestelmää voidaan virtaviivaistaa. Neljänneksi taas osa poikkeusolojen säädöksistä koskee kuntaa muiden henkilöiden ja yhteisöjen tapaan esimerkiksi työnantajana, velkojana, velallisena tai maanomistajana.

Kuntia koskevat valmiuslain toimivaltuutussäädökset

Valmiuslain toimivaltuutussäännökset ovat aiempaa yksityiskohtaisempia ja rajoitetumpia. Kuntia koskevat velvoitteet lisääntyivät seuraavilta osin:

- 31 § Maatilatalouden alkutuotannon ohjaaminen ja säännöstely (ostolupa)
- 32 § Vähittäiskaupan säännöstely (ostoluvat, hallinnointi ja säännöstely)
- 36–39 §:ssä on säännöksiä, jotka koskevat niitä kuntia, joilla on sähköyhtiöitä tai liikelaitoksia (käyttökiintiö, rajoitus ja keskeytys)
- 40 § Kaukolämmön käytön rajoittaminen (julkisten tilojen lämmittäminen ja käytörajoitusten valvonta)
- 44 § Vedenhankinnan turvaaminen (ylialueellinen toimitusvelvoite)
- 46–50 § Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely (rakennustarkastajalla laajempi tehtäväkuva valvontaviranomaisena)
- 51–55 § Asuntokannan säännöstely (säännöstelyviranomaisena toimiminen)

- 57–58 § Sosiaaliavustusten muutokset ja maksatus
- 86 § Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta (mm. toiminnan laajentaminen, siirto tai luovuttaminen valtion viranomaisen käyttöön)
- 106 § Hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa (velvoite julkaista valtion viestintäkeskuksen viestit).

Kuntien velvoitteet vähenivät seuraavissa säädöksissä:

- 88 § Sosiaali- ja terveystalvetut sekä terveydensuojelu (asetuksella voidaan myöntää oikeus luopua tietyistä palveluista)
- 109 § Opetus ja koulutus (toiminnan siirto tai keskeytys määräajaksi).

Kunnan hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa

Kunta päättää itse hallintonsa järjestämisestä poikkeusoloissa (108 §). Kuntalain säännösten estämättä valtuusto voidaan poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi, ja se on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. Jos valtuustoa ei kuitenkaan saada päätösvaltaiseksi ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota tai veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä asioista. Päätös on mahdollisimman pian saatettava valtuuston käsiteltäväksi ja se on voimassa kunnes valtuusto on päättänyt asiasta.