



PELASTUSOPISTO

KUNNALLISEN VARAUTUMISEN ONGELMISTA

Ilkka Heinonen

Pelastusopiston julkaisu

B-sarja: Tutkimusraportit

1/2009

ISBN 978-952-5515-63-3 (nid.)

ISBN 978-952-5515-64-0 (pdf)

ISSN 1795-9160

PELASTUSOPISTO

Tekijä

Ilkka Heinonen

Työn nimi

Kunnallisen varautumisen ongelmista

Työn laji

Tutkimusraportti

Päiväys

15.1.2009

Sivumäärä

48 + 5

Tiivistelmä

Kunnat tuottavat tai tilaavat suuren osan kuntalaisten peruspalveluista. Suomessa kunnilla on vahva kunnallinen itsehallinto ja kunnat päättävät itse omista palvelurakenteistaan. Kunnille annetaan tehtäviä vain lain avulla. Valtiolla on yleensä vain yleinen ohjausvalta kuntien palveluiden tason arvioimiseen, ja vain harvoin valtio on mukana päättämässä palvelun tasosta. Kuntien yhteistyö ja erilaiset yhteenliittymät ovat lisääntyneet, ja samalla vastuu peruspalveluiden varmistamisesta on hämärtynyt.

Kuntien varautumisvelvoite on säännelty valmiuslaissa, mutta ministeriöiden ohjaus kuntien toimialojen varautumiseen on hyvin vaihtelevaa. Lääninhallituksien ja Pelastusopiston järjestämien valmiusharjoitusten tavoitteena on omalta osaltaan varmistaa kuntien riittävä valmius yhteiskunnan häiriö- ja erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin. Lääninhallituksien tekemä kysely kuntien valmiusuunnittelun tilanteesta osoittaa, että suunnitelmien tason vaihtelu on hyvin suurta ja että osissa kuntia valmiusuunnitelmia ei ole tai ne ovat vanhentuneita. Kunnat ovat ulkoistaneet palvelujaan paitsi varautumisvelvoitteen piirissä oleville kuntayhtymille myös muille, ulkoisille toimijoille. Näillä ulkopuolisilla toimijoilla on vain harvoin varautumisvelvoite, ja siksi tehtyyn sopimukseen pitäisi ottaa ehto varautumisvastuiden jakaantumisesta ja kohdentumisesta. Tehdyn kyselyn mukaan varautuminen on usein unohdettu.

Varautumistoimenpiteiden laiminlyönnit vaikeuttavat yhteiskunnan palautumista normaalitilaan. Yleistäen voidaan todeta kuntien valmiuden olevan vaihtelevaa ja osalla heikkoa. Valmiussuunnitelman pitää sisältää toimenpiteet erityis- ja häiriötilanteisiin, ja suunnitelman käyttöönoton kynnyksestä on madallettava. Varautumisen ohjausta, neuvontaa, koordinoitua ja valvontaa on kehitettävä. Varautumisen työnjako on päätettävä ministeriötasolla. Tilanne ei voi jatkua nykyisellään: työnjakoa on selkiennytävä ja tekemättömät tehtävät on resursoitava kunnolla.

Avainsanat

kunnallinen itsehallinto, varautuminen, valmiusuunnittelu, turvallisuus

Luottamuksellisuus

julkinen

ALKUSANAT

Pelastusopiston tutkimusjohtaja Hannu Rantanen katsoi tekemäni, varautumisen ongelmia käsittelevän raportin sopivan Pelastusopiston julkaisusarjaan. Sekä asian että tekijän kannalta on myönteistä, että raportti julkaistaan. Hannun lisäksi kiitän valmiuspäällikkö Markku Lehtosta, pelastustarkastaja Juha Vilkkiä ja pelastustarkastaja Matti Soinista lisämateriaalin tuottamisesta sekä muita keskeneräistä raporttia kommentoineita.

Hämeenlinnassa 15.1.2009

Ilkka Heinonen

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	6
2	KUNTA JULKISHALLINNON OSANA	8
2.1	ALUEELLINEN ITSEHALLINTO	8
2.2	KUNNAN TEHTÄVÄT	10
2.3	KUNTIEN YHTEISTOIMINTA	12
3	JULKISHALLINNON VARAUTUMISVELVOITE	16
3.1	TOIMINTOJEN JÄRJESTÄMINEN PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMISEKSI	16
3.2	VALMIUSLAIN VARAUTUMISVELVOITE JA VALMIUSHARJOITUKSET	18
3.3	VARAUTUMINEN VIRKAVELVOITTEENA	23
3.4	KYSELY KUNTIEN VALMIUSSUUNNITELMISTA	27
3.5	VALMIUSSUUNNITELMIEN ONGELMIA	29
4	KUNTIEN MAHDOLLISUUDET TÄYTTÄÄ VARAUTUMISVELVOITTEENSA SOPIMUSTEITSE	31
4.1	YLEISTÄ	31
4.2	SOPIMUKSEN PÄTEMÄTTÖMYYS YLIVOIMAISEEN ESTEeseen VETOAMALLA	31
4.3	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ KUNTIEN ULKOISTETUISTA PALVELUISTA VARAUTUMISEN NÄKÖKULMASTA	34
5	VALVONTA JA OHJAUS	38
5.1	VALVONTA LÄÄNINHALLITUKSEN KANNALTA	38
5.2	OHJAUS LÄÄNINHALLITUKSEN KANNALTA	39
5.3	VARAUTUMISEN VALVONTA	41
6	KEHITTÄMISEHDOTUKSET	48
	VIRALLISLÄHTEET	50
	KIRJALLISUUS	52

1 JOHDANTO

Lainsäädännön perusteella lääninhallituksella on varautumisen¹ yhteensovittamistehtävä alueellaan. Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosasto on tulossopimusten ja lääninhallituksen sisäisen työnjaon johdosta² laatinut ja toteuttanut kyselyt Etelä-Suomen läänin kuntien valmiussuunnitelmista³ ja ulkoistetuista palveluista.⁴ Oulun ja Itä-Suomen lääninhallituksilta ja Tampereen aluepelastuslaitokselta saadut vertailukelpoiset aineistot vahvistavat Etelä-Suomen läänin osalta saatuja tuloksia. Kyselyjen tulokset on esitetty tässä raportissa. Kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden varautumisessa on tässä raportissa esitettyjen tulosten lisäksi muita kiinnostavia seikkoja. Aluehallintouudistuksen vuoksi myös näitä käsitellään tässä raportissa.

Raportin toisessa luvussa käsitellään aluksi kuntien itsehallintoa. Luvussa pohditaan sitä, miten ja millä tavalla lääninhallitus pystyy toisaalta valvomaan ja toisaalta vaatimaan kunnilta korkeampaa varautumisen tasoa. Toisen luvun laadinnassa on käytetty apuna allekirjoittaneen tekemää tutkielmaa ”Kunnallinen itsehallinto pelastustoimessa.”⁵ Myös kunnan tehtävät käsitellään, koska kunnilla on hyvin suuri merkitys ainakin paikallisten palvelujen tilaajana, joskaan ei enää nykyisin välttämättä niiden tuottajana. Kuntien välinen yhteistoiminta on lisääntymässä, vaikka kuntaliitokset ovatkin yleistyneet. Kunnat tekevät yhteistyötä myös varautumisessa.

Kolmannessa luvussa käsitellään julkishallinnon varautumisvelvoitetta, koska se ei näyttäisi olevan kaikille julkishallinnossa toimiville täysin selvä asia. Lisäksi luvussa esitellään kuntien valmiussuunnitelmien tilaa. Neljännessä luvussa käsitellään kuntien mahdollisuuksia käyttää palvelutuotannossaan yksityisiä toimijoita ja sitä, miten varautuminen olisi mahdollista tai pitäisi liittää ulkoistamiseen. Ulkoistetuista palveluista on tehty kysely, ja vastauksista on yhteenveto neljännen luvun lopussa.

¹ Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustiloissa ja erityistilanteissa (Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto s. 14).

² Sisäasiainministeriön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen tulossopimus 2007 ja Sisäasiainministeriön pelastusosaston ja Etelä-Suomen lääninhallituksen välinen tulossopimus 2007. Etelä-Suomen lääninhallitus pelastusosasto, työnjako.

³ Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien valmiussuunnitelmien tilanne Etelä-Suomen läänissä. Valmiudella tarkoitetaan valmiussuunnittelun tuloksena saavutettua tilaa, jossa pystytään vastaamaan erilaisiin uhkiin (Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto s. 39).

⁴ Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien ulkoistettujen palvelujen varautumistilanne. Kyselyt ulkoistetuista palveluista on tehty valmiusharjoituksen yhteydessä.

⁵ *Heinonen*, Kunnallinen itsehallinto pelastustoimessa.

Viidennessä luvussa käsitellään valvontaa, koska kuntien itsehallinnon merkitys on kasvanut ja valtion viranomaisten on entistä vaikeampi puuttua kuntien asioihin. Kuu-
dennessä luvussa esitetään aineiston pohjalta joitakin kehittämissuhteita. Allekirjoit-
tanut vastaa aineiston pohjalta tehdyistä tulkinnoista ja kehittämissuhteista.

2 KUNTA JULKISHALLINNON OSANA

2.1 Alueellinen itsehallinto

Itsehallinnolla on pitkät perinteet, ja itsehallinnon voidaan katsoa alkaneen, kun kirkko ja pitäjä erotettiin toisistaan.⁶ Suomen lainsäädännössä itsehallinnon käsite esiintyy ensimmäisen kerran vuonna 1919 säädetyssä hallitusmuodon 51.2§:ssä.⁷ Perinteinen käsitys oikeustieteessä on ollut, että kuntien valta on valtion vallasta johdettua, mutta käsitystä on jo K. J. Ståhlbergin ajoista asti kritisoitu, ja vielääkään ei olla yksimielisiä siitä, onko itsehallinto todellista vai vain valtiolta saatua.⁸ Kunnallisen itsehallinnon sisältöä ei voi määrittelemällä tarkoin rajata.⁹

Kunnallinen itsehallinto nauttii perustuslain (121§) suojaa:¹⁰

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräämisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslakia uudistettiin, ja uusi laki tuli voimaan 1.3.2000. Asiallisesti kunnallista itsehallintoa ei ollut tarkoitus muuttaa vaan täsmentää itsehallinnon keskeisimpiä periaatteita, jotka ovat: 1) oma hallinto, 2) tehtäviä kunnalle annetaan vain lailla ja 3) kunnilla on verotusoikeus.¹¹ Edellä lueteltujen periaatteiden sisällöksi on perinteisesti katsottu seuraavat:

⁶ KM 1983:3 s. 1.

⁷ Heuru, Uusi kuntalaki s. 60.

⁸ Ståhlberg, K. J., Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa s. 52. Ks. KM 1993:33 s. 84; Ryyänen, Muuttuva kunnallisoikeus ss. 146 ja Nummela: Kuntien ja valtion väliset suhteet - perustuslain uudistus, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/98, s. 69.

⁹ Niemivuo, Valtio ja kunnallinen itsehallinto s. 3.

¹⁰ Jyränki: Uusi perustuslakimme 2000 s.152. Jyrängin mielestä kunnallisen itsehallinnon historia on tiedettävä, jotta ymmärtää miksi pykälä on perustuslaissa.

¹¹ HE 1/98 s. 175. Ks. Hidén, Kunnat ja valtiosääntö, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001, s. 152.

- 1) Kunnan asukkailla on oikeus valitsemiinsa hallintoelimiin ja siihen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.¹² Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen kuuluu kunnalle.
- 2) Tehtäviä kunnalle voidaan antaa vain lain nojalla. Tähän tehtiin tarkennus perustuslakiuudistuksen yhteydessä,¹³ aikaisemmin kuntien tehtäviä voitiin säännellä alemman tasoilla säännöksillä. Aina kun epäillään lainsäätämässä kunnallista itsehallintoa rikottavan, pyydetään Perustuslakivaliokunnan lausunto.¹⁴ Kunnat saavat ns. instituutio-naalista suojaa lainsäätäjää vastaan¹⁵; jos itsehallintoa supistetaan, laki on säädettävä perustuslainsäätämisyksessä (PeL 73§).
- 3) Kunnalle on perustuslaissa annettu verotusoikeus, minkä on vakiintuneesti katsottu olevan itsehallinnon keskeisimpiä ominaispiirteitä. Kunnalla on oikeus päättää kunnallisen veron taso lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti¹⁶, koska kunta tuottaa merkittävän osan julkisista palveluista.¹⁷

Kuntalaissa on oma säännöksensä kuntien itsehallinnosta:

Kuntalaki (17.3.1995/365) 1§

Kuntien itsehallinto

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.

Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnanhallintoon säädetään jäljempänä.

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.

Perustuslakiin nähden säännös täsmentää erityisesti kunnan asukkaiden itsehallintoa ja kansanvaltaista päätöksentekojärjestelmää. Kuntalaiset valitsevat valtuuston, joka käyt-

¹² PeVL 42/1996 Ks. *Ryynänen*, Paikallinen itsehallinto ss. 28.

¹³ HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut 120§. Perustuslain voimaantullessa päättyi ns. normilain (laki viranomaisten määräyksistä ja ohjeista 573/1989) voimassaolo. Lakia ja asetusta alemmanasteisten normien ja niiden valtuutussäännösten antamisrajoitukset perustuvat nyt suoraan perustuslakiin (Pel 80.2§).

¹⁴ *Hidén*: Kunnat ja valtiosääntö, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001, ss. 155. Hidén on kirjoituksessaan kerännyt joitakin lainsäädäntöhankkeita, joissa rajankäynti kunnallisen itsehallinnon rikkomiseen on ollut todellinen. Laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnaksi (PeVL 11/1984 vp) ei rikkonut kunnallista itsehallintoa: tehtäväkenttä on melko suppea ja Helsingillä ei ollut ehdotonta enemmistöä päätösvallasta. Toiseen tulokseen tultiin ns. Lex-Karkkilan kohdalla (PeVL 9/1994), jolloin laki oli säädettävä perustuslain säätämisyksessä. Valtio puuttui kunnan talouden hoitoon liian voimakkaasti.

Samasta asiasta kirjoittaa *Ryynänen*, Kriisikuntalaki ja kunnallinen itsehallinto, Lakimies 7/1994 s. 899 ja *Ryynänen – Lehkola - Mennola*, Kunnallisoikeus s. 40.

¹⁵ *Niemivuo*, Valtio ja kunnallinen itsehallinto s. 37.

¹⁶ HE 1/1998. Yksityiskohtaiset perustelut 120§.

¹⁷ *Nummela*: Kuntien ja valtion väliset suhteet - perustuslain uudistus, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1998, s.70. Hyvinvointivaltion palveluista 2/3 tuottaa kunta.

tää kunnan päätösvaltaa. Säännöksellä on tarkoitus tuoda julki valtuuston päätösvallan yleisyys.¹⁸ Kunnat ovat kritisoineet kunnallisen itsehallinnon heikkenemistä. Erityislainsäädännöllä annetut tehtävät ovat lisääntyneet, mutta varoja näihin toimintoihin ei ole annettu.¹⁹ Kunnallislakia uudistettaessa asetettiin Kunnalliskomitea, joka esitti säädöksen muuttamista siten, että kunnan tehtävistä säädettäessä on turvattava edellytykset niiden hoitamiseen. Tämä olisi edellyttänyt Hallitusmuodon 51§:n 2 momentin muuttamista, ja hallituksen esityksessä kuntalaiksi ei ole mainintaa palvelujen turvaamisesta.²⁰ Hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämisen voidaan katsoa olevan kuntien eräänlaisena toiminta-ajatuksena; säädös on lähinnä tavoitenormi,²¹ koska kunnan menoista niin suuri osa on pakollisia.

2.2 Kunnan tehtävät

Kunta tuottaa pääosan julkisista palveluista, ja monet lainsäädännölliset uudistukset ovat lisänneet kuntien rasitteita; esimerkiksi keskeisimmät niin sanotut TSS-oikeudet (taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset) on säädetty kuntien velvoitteiksi.²² Palvelujen sisältöä tai tuotantotapaa ei kuitenkaan ole määritelty.²³ Yhtäältä kunnallista itsehallintoa on korostettu, ja toisaalta kunnan toimintoja on erityislainsäädännöllä kiristetty (esim. oikeus päivähoitoon).²⁴ Säännöksissä ei ole määritelty peruspalveluja. Yleensä niillä tarkoitetaan palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä, vaikuttavat jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia.²⁵ Painopisteenä

¹⁸ HE 192/1994. Yksityiskohtaiset perustelut 1§.

¹⁹ *Niemivuo*, Valtio ja kunnallinen itsehallinto s. 185. Ks. *Nummela*, Kuntien ja valtion väliset suhteet - perustuslain uudistus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1998 s. 71. Nummelan mukaan joidenkin kuntien menoista 100 % (joskus jopa yli) on pakollisia.

²⁰ KM 1993:33 s. 173. Ks. *Hannus - Hallberg*, Kuntalaki s. 58 ja *Niemivuo*, Kansallinen lainvalmistelu ss. 166. Niemivuo on itse ollut mukana komiteassa ja kertoo kirjassaan, että valtiovarainministeriön esityksestä säännöstä muutettiin mutta siltikään esitystä ei hyväksytty, kun valtiovarainministeriö vastusti esitystä edelleen.

²¹ *Harjula - Prättälä*, Kuntalaki, taustat ja tulkinnat s. 70. Ks. myös *Heuru*, Uusi kuntalaki s. 65. Heurun mielestä 3 momentti on julistus ja julistuksenakin ristiriitainen, koska momentin asiasisältö oletettavasti on riippuvainen taloudellisesta kasvusta.

²² *Rasinmäki*, Yksityistäminen kunnallishallinnossa s. 10.

²³ *Hautamäki*, Kohti kuntien ja valtion yhteisvastuuta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1995 s. 164. Ks. *Ryynänen*, Yhtenäisvaltio vai 455 osavaltiota? Uusi kuntalaki ja uudet perusoikeudet kunnan hallinnon ja palvelutuotannon perustana, kunnan näkökulma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1996 s. 456.

²⁴ *Ryynänen*, Kansalaisen asema kunnassa. Defensor Legis N:o 4/1999 s. 704.

²⁵ *Ryynänen*, Kansalaisen asema kunnassa. Defensor Legis N:o 4/1999 s. 705.

on tällöin sivistyksellisten, sosiaali- ja terveys- sekä liikenne- ja turvallisuuspalvelujen toteutuminen, joissa välttämättömät palvelut rahoitetaan pääosin verovaroin.²⁶

Kunnan tehtävät jakautuvat yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan eri lakeihin perustuen on hoidettava.²⁷

Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 2§:ssä:

Kuntalaki 2§. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Erityistoimialaan kuuluvat esimerkiksi opetus- ja sivistystoimi, terveydenhuolto, sosiaalihuolto, yhdyskuntasuunnittelu ja -rakentaminen, ympäristönsuojelu ja pelastustoimi. Näiden tehtävien ohjautuminen kunnalle johtuu yksinkertaisesti siitä, että kunnallishallinto on soveltunut valtiota paremmin tehtävän hoitamaan.²⁸ Erityistoimialaa käsiteltäessä puhutaan paljon peruspalveluista, koska kunta huolehtii suuresta osasta peruspalveluja, ja voidaan katsoa, että suuri osa erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä kuuluu samalla peruspalveluihin.

Julkisen hallinnon tehtävänä on vastata kansalaisten peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta. Julkishallinnon tehtävien hoitaminen on tilanteen mukaan pystyttävä organisoimaan taloudellisesti ja järkevästi. Kunta saattaa sopimusperusteisesti ottaa valtion tehtäviä itselleen, jolloin kunnallinen viranomaisen toimii osana valtion hallinto-organisaatiota. Tehtävien antamista tai saamista kutsutaan toimeksianto- tai toimeksisaantitehtäväksi. Kyseessä ovat kunnan itsehallinnon ulkopuoli-

²⁶ KM 1993:33 s. 91.

²⁷ HE 192/1994 kuntalaiksi. Yksityiskohtaiset perustelut 2§.

²⁸ KM 1992:33 s. 182.

set tehtävät ja lähtökohtaisesti kunta saa tehtävien hoidosta täyden korvauksen. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kuntien hoidettavaksi edellyttää yleensä, että alan lainsäädäntö antaa tähän mahdollisuudet.²⁹

2.3 Kuntien yhteistoiminta

Kuntien yhteistoimintaa sääntelee kuntalain 76§:

Kuntalaki 76§ Yhteistoiminnan muodot

Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.

Lähtökohtaisesti kunnille pitäisi antaa vain sellaisia tehtäviä, jotka ne pystyvät itse hoitamaan.³⁰ Koska Suomen kunnat ovat pieniä ja kuntien tehtävät jatkuvasti lisääntyvät, kuntien voimavarat eivät aina riitä. Vuosien saatossa valtiovalta on halunnut lisätä kunnallista yhteistyötä.³¹ Kunnallislakiuudistuksen yhteydessä kunnille haluttiin antaa enemmän vaihtoehtoja päättää siitä, miten kunta tehtävänsä hoitaa. Kunta voi hoitaa tehtävänsä itse tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa, tai palvelun voi ostaa yksityiseltä tai muulta ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kunta ei voi ostaa palvelua yksityiseltä palveluntarjoajalta, mikäli toiminta edellyttää julkisen vallan käyttöä.³² Kuntien välinen yhteistyö perustuu sopimukseen, jonka yleensä hyväksyy valtuusto.³³ Kuntalain yhteistoimintaa koskevat säädökset koskevat vain julkisoikeudellisia sopimuksia.³⁴

²⁹ HE 192/1994 kuntalaiksi, yleisperustelut 3.3.1 Kunnan toimeksiantotehtävät. Ks. KM 1993:33 s. 191 Vrt. *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta s. 47. Toimeksianto termillä on saksalaiset juuret ja Suomessa ollaan erimielisiä, siitä, että käytetäänkö tehtäviä hoidettaessa kunnan vai valtion päätösvaltaa.

³⁰ KM 1993:33 s. 154.

³¹ *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta ss.102. Esimerkiksi jo vuonna 1952 on kuntien välinen yhteistyö katsottu välttämättömäksi ja aikaisemmasta yhteistyöstä KM 1993:33 s. 97 ja 1980-luvun kehityksestä s. 106. Yhteistyötä on pyritty lisäämään myös mm. Kuntien itsehallintokomitean mietinnöllä KM 1983:3 s. 202 ja Kunnallislain 1993 muutoksilla, jotka suurelta osin koskivat kuntainliiton muuttamista kuntayhtymäksi.

³² HE 192/1994 kuntalaiksi, yleisperustelut 3.3.1. Ks. *Rasinmäki*, Yksityistäminen kunnallishallinnossa s. 48 ja 344, s. 61 Rasinmäki kirjoittaa hyvinvointivaltion uusista järjestämistavoista. Lisäksi katso yksityistämisen neljä lajia ss. 42.

³³ *Hannus - Hallberg*, Kuntalaki s. 470

³⁴ *Heuru*, Uusi kuntalaki s. 73.

Julkisoikeudellisen sopimuksen määrittelystä ei oikeustieteessä ole yksimielisyyttä. Rajanveto julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välillä on riippuvainen oikeussuhteen osapuolista ja siitä, missä ominaisuudessa osapuolet esiintyvät.³⁵

Suomen Kuntaliitto on yksityisoikeudellinen yhdistys, jonka jäseninä voivat olla suomalaiset kunnat. Yhdistykseen kuuluminen on kunnille vapaaehtoista. Tässä yhteydessä voi pohtia, mikä on Kuntaliiton asema erityisesti lainsäädäntöhankkeissa. Heuru pitää kansanvallan näkökulmasta ongelmana sitä, että kuntien keskusjärjestöt myötävaikuttavat lakien säätämiseen. Kuntaliitolla on aktiivinen pyrkimys olla tosiasiallisena osapuolena mukana lainsäädäntöprosessissa. Heurun näkemyksen mukaan kuntien pitäisi neuvotella Kuntaliiton kanssa siitä, miten pitkälle ulottuu Kuntaliiton valtuus sopia esimerkiksi kuntien talousarvion laadinnalle asetettavista tavoitteista ja kuntia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.³⁶ Valtio antaisi mielellään tehtäviään kunnille, mutta rahoitus ei välttämättä tule täysimääräisenä, ja Kuntaliitto tuo tämän näkökohdan usein esiin.

Kuntayhtymäjärjestelmä on ainutlaatuinen järjestelmä koko maailmassa, ja sen voidaan katsoa korvaavan meiltä puuttuvaa maakuntaitsehallintoa.³⁷ Muualla Euroopassa yleistä maakuntahallintoa ei pidä Suomessa sekoittaa maakunnan liittoihin. Maakunnan liitot eivät ole erillinen hallinnon taso valtion ja kunnan välillä vaan kuntien välinen yhteistyömuoto (kuntayhtymä).

Yhteistoiminnasta voidaan tehdä sopimus esimerkiksi seuraavanlaisissa tilanteissa:

- 1) Kunta hoitaa tehtävän yhden tai useamman muun kunnan puolesta. Tällöin puhutaan usein sopimussyhteistyöstä, joka voi koskea
 - A) yhteisen viran perustamista,
 - B) viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluina (kuntalaki 76.2§) tai
 - C) yhteisen toimielimen asettamista (kuntalaki 77§).³⁸

³⁵ Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 67-69. Ks. Hannus - Hallberg, Kuntalaki s. 472, heidän määritelmänsä: ”Julkisoikeudellinen sopimus perustaa, muuttaa tai kumoaa kuntien välisen julkisoikeudellisen oikeussuhteen.”

³⁶ Heuru, Kunnallinen itsehallinto ss. 105. Ks. Ryyänen, Uusi Perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta, Juhlakirja Esko Riepula ss. 118.

³⁷ KM 1992:34 s. 5 ja 25. Ks. Niemivuo, Valtio ja kunnallinen itsehallinto s. 181 ss. 193. Kuntayhtymä on aikaisemmalta nimeltään kuntainliitto.

³⁸ Harjula - Prättälä, Kuntalaki, tausta ja tulkinnat s. 435.

Erillistä oikeushenkilöä ei tällöin perusteta vaan ns. isäntäkunta hoitaa sovitut tehtävät. Erillistä itsenäistä (ei minkään kunnan palveluksessa) viranomaista ei voida perustaa.³⁹

2) Kuntayhtymät ovat merkittävin yhteistyömuoto kuntien välillä.⁴⁰ Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, jonka kunnat perustavat perussopimuksella (säännökset ovat kuntalain 10 luvussa). Kuntainliitot korvattiin kuntayhtymillä vuoden 1993 kuntalakiuudistuksessa, ja uudistuksen tavoitteena oli joustavan yhteistyön lisääminen (mm. sopimuksella sovittavien asioiden määrä lisääntyi).⁴¹ Lakiuudistuksen taustalla oli tyytymättömyys kuntainliittojen raskaaseen byrokraatiaan ja tarve tuoda päätöksentekoa lähemmäs kuntalaisten valitsemia luottamushenkilöitä. Kuntien yhteistyötä pyritään lisäämään kunta- ja palvelurakenneuudistuksella, ns. PARAS-hankkeen avulla.

Tehtäviltään ja alueiltaan laajat kuntayhtymät ovat lisääntyneet. Kuntayhtymän ja jäsenkuntien välinen tehtävänjako varautumisessa ei ole välttämättä selvä, tai ainakin yhteistoiminta näyttää olevan usein puutteellista. Yhtenä uutena yhteistyön muotona on kuntien yhteinen johtokeskus poikkeusolojen tarpeisiin. Johtokeskus on rakennettu suojattuun tilaan, vaikka rakenteellisen suojauksen tasoa ei enää säännellä asetuksessa.

Johtokeskuksen olemassaolo on säännelty pelastuslain 64§:ssä:

Pelastuslaki 64§ Johtokeskukset

Alueen pelastustoimella ja kunnalla tulee olla johtokeskus, jossa toiminta poikkeusoloissa on mahdollista.

Kunnassa ei tarvitse olla johtokeskusta, mutta kunnalla täytyy olla johtokeskus. Sisäasiainministeriön pelastusosasto on linjannut, että kuntien yhteinen johtokeskus on mahdollinen, mikäli tilajärjestelyt ja toimintojen organisointi järjestetään asianmukaisella tavalla.⁴² Johtokeskukset on yleensä suunniteltu yhden kunnan johtokeskukseen sijoittuvan henkilöstön määrän mukaan. Kahden tai useamman kunnan johtoryhmät

³⁹ Hannus - Hallberg, Kuntalaki s. 472-473.

⁴⁰ Harjula - Prättälä, Kuntalaki, tausta ja tulkinnat s. 442.

⁴¹ Prättälä, Kuntayhtymä, Encyclopædia Iuridica Fennica s. 508. Komiteamietinnössä 1990:53, Kuntayhtymän periaatteet ss. 48 esitetään oman lain, kuntayhtymälain säätämistä. Uudenlaisista yhteistyömuodoista esiin voi ottaa Erkki Pystysen esittämän liittokunnan: ”seudullinen itsenäisten kuntien yhteistyöliitto”. (Pystysen, Liittokunta, Kunnallisalan kehittämissäätiö).

⁴² Sisäasiainministeriö, pelastusosasto: kuntien johtokeskustilat.

eivät sovi samaan tilaan, mikäli tiloja ei ole aikaisemmin suunniteltu useamman kunnan johtoryhmien käyttöön.

Pienen johtokeskustilan vuoksi toisena vaihtoehtona käytännössä on kerätä johtokeskuksen johtoryhmään viranhaltijoita useista kunnista. Mikään edellä mainituista yhteistoimintavaihtoehtoista ei tällöin toteudu. Jos esimerkiksi yhdestä kunnasta tulee sosiaalijohtaja ja toisesta tekninen johtaja, niin tällöin viranhaltija edustaa toimialallaan omaa kuntaansa eikä toimialaa koko alueella. Kunnan johtava viranhaltija saattaa tällöin tehdä päätöksiä toisen kunnan palveluista, mutta hän vastaa tekemisistään viime kädessä omalle työnantajalleen, mikäli toimivaltaa tällaisessa järjestelyssä ei ole etukäteen sovittu. Yhteiskunnan toiminnan voimakas häiriintyminen saattaa aiheuttaa sen, että johtoryhmä tekee melko suuria ratkaisuja kuntien palveluista. Päätöksentekijällä on toimivalta vain oman kuntansa asioista; jos hän kuitenkin päättää useamman kunnan asioista, kunnallinen demokratia ei toteudu.

Eräässä kahden kunnan yhteistyösopimuksessa yhteisestä johtokeskuksesta pääpaino on tilavuokran jakaantumisessa. Päätöksessä yhteistyöstä on mainittu, että toiminta organisoidaan uudelleen, mutta on mahdollista, että asia on suunnittelemta. Sopimuksessa ei ole mainintaa siitä, miten toiminta on tarkoitus organisoida. Yhteiskunnallisten häiriötilanteiden harvinaisuus aiheuttaa sen, että rakennetaan toimintoja vain harjoituksia varten. Tällaiset toimintamallit eivät välttämättä toimi todellisessa tilanteessa.

3 JULKISHALLINNON VARAUTUMISVELVOITE

3.1 Toimintojen järjestäminen perusoikeuksien turvaamiseksi

Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa.⁴³

Perustuslaki 22§ Perusoikeuksien turvaaminen

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että viime kädessä vastuu perusoikeuksien toteutumisesta on valtiolla.⁴⁴ Perusoikeuksien merkitys yhteiskunnassa on koko ajan kasvanut perustuslain uudistamisen myötä. Perusoikeuksien turvaaminen on myös yksi Etelä-Suomen lääninhallituksen ydinprosesseista.⁴⁵ Perusoikeuksien turvaaminen liittyy myös varautumiseen, koska määrätyt perusoikeudet on turvattava yhteiskunnallisesta tilanteesta riippumatta.

Kunnat ovat velvollisia tuottamaan palveluja kuntalaisille myös yhteiskunnan ongelmatilanteissa. Elintärkeät palvelut ja toiminnot on määritelty Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS).⁴⁶ Kuten edellä todettiin, kunnilla on hyvin merkittävä rooli kuntalaisten peruspalvelujen tilaajana tai tuottajana ja siten elinolosuhteiden ylläpitäjänä.

Perusoikeudet antavat ihmisille suojaa sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Horisontaalisesti ihmisten oikeuksia suojataan julkisen vallan mahdollista mielivaltaa vastaan ja vertikaalisesti muiden ihmisten mahdollisia oikeudenloukkauksia vastaan. Perusoikeuksien toteuttaminen voidaan lainsäädännöllä siirtää kuntien vastuulle. Kuntia velvoittaa ilman välittävää lainsäädäntöä perustuslain 19§ 1 mom. mukainen vii-

⁴³ PeVM 25/1994 s. 3.

⁴⁴ PeVM 25/1994 s. 3. Valtio ei voi vapautua vastuustaan siirtämällä tehtäviä lailla kunnille. Tämä linjaus on kansainvälisen oikeuden mukainen (*Scheinin* 1993 s. 106). Saraviita pitää ongelmana sitä, että turvaamisvelvollisuuden tehokkuuden valvonta on sanktiotonta (*Saraviita*, Perustuslaki s. 180).

⁴⁵ Lääninhallitusten prosessikartta. Ydinprosessin nimi on tarkalleen ottaen: ”perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen varmistaminen”.

⁴⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös, s. 13.

mesijainen toimeentuloturva, jonka turvaamiseen kunnilla on velvollisuus suoraan perustuslain nojalla.⁴⁷ Myös ns. vapausoikeudet ovat kuntia suoraan velvoittavia.⁴⁸

Heuru toteaa kirjassaan ”Kunta perusoikeuksien toteuttajana” kunnallishallinnon vastuulla olevan hyvin merkittävä osa kustannuksia vaativasta perusoikeuksien toteuttamisesta.⁴⁹ Hyvinvoinnin edistäminen on kunnan tehtävä, mutta kuntalaiset eivät voi vaatia määrättyjä toimia tehtäväksi (hyvinvointipalvelut eivät ole subjektiivisia oikeuksia).⁵⁰ Osa perusoikeuksista on subjektiivisia eli palvelua tarvitsevalle on annettava apu tai etuus, mikäli hän sitä tarvitsee. Lakiin perustuva subjektiivinen oikeus sivuuttaa kunnan talousarvion asettamat rajoitukset.⁵¹ Yleensä subjektiivinen oikeus liittyy varallisuusoi- keuteen, ja siksi nykyisin puhutaan määrärahasidonnaisesta palvelusta ja määrära- hasidonnaisuudesta vapaasta palvelusta.⁵²

Oikeuskirjallisuudessa ja virallislähteissä ollaan yksimielisiä siitä, että ainakin oikeus maksuttomaan perusopetukseen (Pel 16.1§) ja ihmisarvoisen elämän aineellisten edellytysten turvaaminen (Pel 19.1§) ovat subjektiivisia oikeuksia.⁵³

Perustuslaki 19.1§ Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oi- keus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Koska oikeus ihmisarvoiseen elämään on subjektiivinen, ihmisten on saatava riittävät elämisen edellytykset yhteiskunnallisesta tilanteesta riippumatta. On kuitenkin huomatta- tava, että säännöksessä tarkoitetun avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtai- sella tarveharkinnalla. Tällöin vahvistetaan sellainen palvelutaso, jolla turvataan ihmis- arvoisen elämän edellytykset.⁵⁴ Perusoikeussuojan minimiluonne näkyy selvimmin taloudellisissa ja sosiaalisissa oikeuksissa. Oikeuksien vähimmäistaso on määritelty ja

⁴⁷ *Sakslin*, Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, teoksessa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa s. 232.

⁴⁸ *Heuru*, Kunta perusoikeuksien toteuttajana s. 154.

⁴⁹ *Heuru*, Kunta perusoikeuksien toteuttajana s. 205.

⁵⁰ HE 192/1994. Yksityiskohtaiset perustelut 1§. Ks. *Aer*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa s. 75.

⁵¹ *Tuori*, Sosiaalioikeus s. 244.

⁵² *Heuru*, Kunta perusoikeuksien toteuttajana s. 150.

⁵³ HE 209/1993 s. 19 ja 64, PeVM 25/1994, Saraviita, Perustuslaki 2000 s. 159 ja 166, Jyränki, Uusi perustuslakimme s. 319.

⁵⁴ *Saraviita*, Perustuslaki s. 166. Tuori huomauttaa, että kyseessä ei ole vain elämä vaan ihmisarvoinen elämä, joka sisältää myös kulttuuria ja historiaa (*Tuori*, Sosiaalioikeus s. 217).

tasoa ei voida alittaa tavallisella lailla.⁵⁵ Oikeuskirjallisuudessa käytetään termiä eksistenssiminimi, jolla tarkoitetaan elämisen tasoa, jonka yhteiskunta on velvollinen kansalaiselleen turvaamaan.⁵⁶ Ihmisten vähimmäiselintason katsotaan kuuluvan terveyden ja elinkyvyn säilyminen, välttämätön ravinto, vaatetus ja asunto. Yhteiskunta turvaa ihmisarvoisen elämän edellytykset; yksilöiden hyvinvoinnista muodostuu yhteiskunnan hyvinvointi.

Mikäli poikkeusolojen määritelmä täyttyy, voidaan ottaa käyttöön valmiuslaki ja mahdollisesti sen suomia erityisiä toimivaltuuksia. Näissä poikkeusoloissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa perustuslain 23§:n nojalla:

Perustuslaki 23§ Perusoikeudet poikkeusoloissa

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Tiettyjä perusoikeuksia voidaan poikkeusoloissa rajoittaa, mikäli riittävät edellytykset täyttyvät ja rajoittaminen on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaista.

Ns. normaaliaikana perusoikeuksia voidaan muuttaa vain erityisillä, tarkkarajaisilla ehdoilla. Yleisenä edellytyksenä on mainittu ”olosuhteet”⁵⁷, jotka merkitsevät yhteiskunnan yleisiä olosuhteita. Olosuhteet voivat vaikuttaa ihmisten elämisen tasoon, mutta edellä mainittu vähimmäistaso pitää silti saavuttaa.

3.2 Valmiuslain varautumisvelvoite ja valmiusharjoitukset

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustiloissa ja erityistilanteissa. Varautumistoi-

⁵⁵ Saraviita, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä s. 75

⁵⁶ Saraviita, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä s. 75 ja 462. Saraviita ei pidä ”eksistenssiminimiä” terminä onnistuneena.

⁵⁷ HE 309/1993 yksityiskohtaiset perustelut 3.5.

menpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, varautumiskoulutus sekä valmiusharjoitukset.⁵⁸

Termin muotoilu on otettu varautumisen ja väestönsuojelun sanastosta (vuodelta 2007), ja merkillepantavaa on, että poikkeusoloista ei ole mitään mainintaa. Määritelmässä on mainittu kaikki turvallisuustilat ja erityistilanteet.

Varautumisvelvoite kunnille on säädetty valmiuslaissa (1080/1997).

Valmiuslaki 40§ Varautuminen

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa.

Valmiuslaki määrää viranomaiset varautumaan poikkeusoloihin. Varautumisen ja väestönsuojelun sanaston määritelmä on laajempi, koska se määrittää varautumiseen kaikki turvallisuustilanteet. Lainsäädännöllistä varautumisvelvoitetta ei ole häiriö- eikä erityistilanteisiin. Yhteiskunta on kuitenkin monimutkaistunut niin paljon, ettei voida sanoa: ”Jos varaudut kaikkein pahimpiin uhkiin, olet varautunut myös kaikkiin muihin uhkiin.” Ongelmat voivat olla niin monimutkaisia, ettei yleispäteviä toimintaohjeita kaikkiin tilanteisiin voida laatia.

Valmiuslaki on säädetty etukäteen, sillä jos yhteiskunnan toiminta voimakkaasti häiriintyy, siihen on pystyttävä viipymättä reagoimaan. Kun poikkeusolojen määritelmä täyttyy, valmiuslain toimivaltuudet voidaan ottaa tasavallan presidentin asetuksella käyttöön; Eduskunnan hyväksyntä voidaan hakea myöhemmin. Etukäteisvalmistelut on tehtävä ennen mahdollisten ongelmien alkamista. Valtioneuvosto yhteensovittaa, johtaa ja valvoo ministeriöiden välistä työnjakoa.

Aluehallintotasolla lääninhallitus yhteensovittaa varautumisjärjestelyjä alueellaan (lääninhallituslaki 22/1997). Varautumisen yhteistoiminnallisuutta on haluttu korostaa, ja säännökseen on tehty sitä koskeva lisäys vuonna 2000.

⁵⁸ Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto s. 14.

Lääninhallituslaki 2§ Lääninhallituksen tehtävät

Läänissä on yleisenä hallintoviranomaisena ja erikseen säädettävien muiden tehtävien hoitamista varten lääninhallitus.

Lääninhallitus hoitaa, sen mukaan kuin erikseen säädetään, oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. (7.4.2000/348)

Valtioneuvosto päättää lääninhallitusten toimipaikat ja nimet sekä läänien alueet.

Väestönsuojeluvalmisteluihin kuuluu pelastuslain (468/2003) mukaan monia toimintoja.

Pelastuslaki 50§ Väestönsuojeluun varautuminen

Normaalioloissa suoritettaviin väestönsuojeluvalmisteluihin kuuluu poikkeusoloja koskeva suunnittelu ja koulutus, suojarakenteiden rakentaminen, johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpito sekä varautuminen evakuoiteihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan.

Kuntien osallistumisvelvoitetta ei ole laissa selvästi sanottu, mutta kunnille kuuluu väestön hyvinvointiin ja elintärkeiden toimintojen turvaamiseen kuuluvia tehtäviä.⁵⁹ Koska kuntien on järjestettävä osa kyseisistä toiminnoista jo normaalioloissa, velvoite on olemassa myös poikkeusoloissa. Perustuslain mukaan kunnille annetaan tehtäviä vain lailla ja mikäli tehtäviä annetaan asetuksella, lakipykälässä pitää olla riittävän selkeä ja yksiselitteinen oikeutus asetuksen antamiseen. Viittaus varautumisen osalta väestönsuojeluun liittyviin tehtäviin on valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (787/2003) 6§ 4 mom.

⁵⁹ HE 192/2002 yksityiskohtaiset perustelut 64§. Tällaisia tehtäviä ovat mm. sosiaali- ja terveystoimen palvelujen turvaaminen, vesi- ja energiahuollon järjestelyt ja muut yhteiskunnan infrastruktuurin ylläpitämiseen liittyvät tehtävät.

Asetus 6 § 4 mom. Muiden viranomaisten osallistuminen pelastustoimeen ja virka-apu

16) kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja kuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti:

- a) vastaavat lääkinnällisestä pelastustoiminnasta ja sairaankuljetuksesta;
- b) osallistuvat evakuointisuunnitteluun pelastusviranomaisten johdolla;
- c) vastaavat onnettomuuksien uhrien ja evakuoidun väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta ja muusta perushuollosta, väestönsuojelussa tarvittavasta raivaus- ja puhdistustoiminnasta sekä ensiavusta ja näihin tehtäviin tarvittavan väestönsuojeluorganisaation valmisteluista;
- d) huolehtivat yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, uhrien omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen;
- e) avustavat tarvittaessa pelastusviranomaisia pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa antamalla pelastusviranomaisille toimialaansa soveltuvaa asiantuntija-, kalusto- ja materiaaliapua sekä apua pelastushenkilöstön huoltamiseksi.

Pelastustoimi tarkoittaa järjestelmää, jonka tehtävänä on huolehtia onnettomuuksien ehkäisystä, pelastustoiminnasta ja väestönsuojelusta.⁶⁰ Kunnat vastaavat mm. lääkinnällisestä pelastustoiminnasta, majoituksesta, muonituksesta ja muusta perushuollosta.

Lääninhallituksen ja Pelastusopiston järjestämät pelastuslain edellyttämät valmiusharjoitukset ovat merkittävä osa alueellisen ja paikallisen varautumisen kehittämistä.

Pelastuslaki 53§ Velvollisuus osallistua väestönsuojelukoulutukseen

Sisäasiainministeriö ja lääninhallitus voivat määrätä väestönsuojelun johto- ja muun erityishenkilöstön osallistumaan väestönsuojelukoulutukseen enintään kymmeneksi vuorokaudeksi vuodessa.

Lääninhallitus voi määrätä osallistujat valmiusharjoitukseen, kun se saa aluehallintoviranomaisilta ja kunnilta tiedon henkilöistä, jotka kuuluvat niiden väestönsuojeluhenkilöstöön. Aluehallinnon viranomaiset ja kunnat osallistuvat valmiusharjoitukseen haluamallaan tavalla ja haluamassaan laajuudessa. Pelastuslain pakkokeinoja koskeva säännös (82§) ei mahdollista koulutukseen pakottamista. Valmiusharjoituksessa Pelas-

⁶⁰ Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto s. 112.

tusopisto ja lääninhallitus tarjoavat eräänlaista oppimisalustaa harjoittelijoiden käyttöön. Se, miten valmiusharjoitukseen osallistujat hyödyntävät harjoitusta täyttääkseen oman valmiuslain 40§:n mukaisen varautumisvelvoitteensa, jää heidän omaan harkintaansa. Viranomaisten varautumisvelvoitetta ei suoranaisesti valvo kukaan.

Väestönsuojelun ja muun varautumisen käsitteellistä eroavuutta ei ole huomioitu. Väestönsuojelu on määritelty pelastuslain 1§:ssä:

3) väestönsuojeluun, jolla tarkoitetaan tässä laissa ihmisten ja omaisuuden suojaamista ja 2 kohdassa mainittujen tehtävien hoitamista valmiuslain (1080/1991) 2 §:ssä ja puolustustilalain (1083/1991) 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista.

Kohta 2 täydentää määritelmää:

2) pelastustoimintaan, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä;

Vuonna 2007 hyväksytty Sanastokeskuksen julkaisema varautumisen ja väestönsuojelun sanasto on määritellyt väestönsuojelun pelastuslain mukaisesti, vaikka onkin tämentänyt sitä Geneven yleissopimuksen lisäpöytäkirjalla.

väestönsuojelu:

ihmisten ja omaisuuden suojaaminen ja pelastustoiminnan tehtävien hoitaminen poikkeusoloissa sekä niihin varautuminen

Geneven yleissopimusten (1949) lisäpöytäkirjassa (I pöytäkirja, vuodelta 1977) kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta väestönsuojelu tarkoittaa alla lueteltujen humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja väestön auttaminen selviytymään

vaarojen välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten

luominen eloonjäämiselle. Nämä tehtävät ovat

- 1) hälytystoiminta
- 2) evakuointi
- 3) suojista huolehtiminen
- 4) pimennystoimenpiteiden hoito
- 5) pelastustoiminta

- 6) lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto
- 7) sammutustoiminta
- 8) vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen
- 9) puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet
- 10) tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu
- 11) osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalu-eilla
- 12) välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen
- 13) surmansa saaneista huolehtiminen
- 14) avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi
- 15) edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.⁶¹

Suomessa väestönsuojelun määritelmä ei ole täysin yhtenäinen kansainvälisen määritelmän kanssa, esim. välttämättömien julkisten palvelujen kiireellinen kuntoon saattaminen ei kuulu väestönsuojeluun. Koulutukseen määräämisessä väestönsuojelu kuitenkin ymmärretään kansainvälisen määritelmän mukaisesti. Lääninhallitus määrää harjoituksessa ihmiset tehtäviin, joista kaikki eivät ole väestönsuojelutehtäviä. Kuitenkin on huomioitava, että kaikki valmiusharjoitukseen määrätyt henkilöt ovat harjoittelemassa poikkeusolojen tehtäväänsä.

3.3 Varautuminen virkavelvoitteena

Perustuslain 2.3§:n säännös siitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, edellyttää viranomaistoiminnan lainalaisuutta. Lailla ei tarkoiteta pelkääntään eduskunnan säätämiä lakeja vaan oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan.⁶² Oikeusjärjestyksellä tarkoitetaan kulloinkin voimassaolevien oikeusnormien joukkoa. Oikeusjärjestys on oikeussäätöjen ja oikeusperiaatteiden kokonaisuus.⁶³ Oikeusnormilla voidaan tarkoittaa joko säännön ilmaisevaa oikeuslähdettä kuten lakipykälää tai sen tulkittua merkityssisältöä.⁶⁴ Varautumisvelvoite on selkeästi annettu viranomaiselle ja erilaisen toimialakohtaisen ohjeistuksen voidaan katsoa olevan lakipykälän soveltamista käytäntöön.

⁶¹ Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto s. 65.

⁶² *Hirvonen - Mäkinen*, Kunnallinen viranhaltija, oikeudellisen aseman sääntely s. 139.

⁶³ *Pöyhönen*, Oikeusjärjestys Encyclopædia Iuridica Fennica s. 747.

⁶⁴ *Klami*, Oikeusnormi Encyclopædia Iuridica Fennica s. 787.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) 17.1 §:n mukaan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät on suoritettava noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Velvollisuus suorittaa virkatehtävät kuuluu jokaiselle virkamiehelle henkilökohtaisesti eikä velvollisuutta saa siirtää.⁶⁵ Avustajia ei ole kiellettyä käyttää, mutta vastuu tehtävien hoitamisesta säilyy virkamiehellä.

Kunnan varautumisjärjestelyistä kokonaisuutena vastaa kunnanjohtaja, koska varautumisvelvoite seuraa virkavastuuta. Kuntien todellinen valmius mahdollistuu, mikäli johtavat viranhaltijat

- 1) tiedostavat vastuunsa,
- 2) tunnistavat oman toimialansa riskit ja uhat,
- 3) hallitsevat oman toimialansa valmiusasiat,
- 4) ovat kiinnostuneita valmiusasioista ja
- 5) pystyvät käyttämään riittävästi työaika valmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Suunnitteluelvoitteen laiminlyönti vain hyvin harvoin täyttää rikosoikeudellisen tunnusmerkistön, koska tehty suunnitelma harvoin estää onnettomuuden tapahtumisen. Laiminlyönnillä ei ole aiheutettu onnettomuutta. Syy- ja seuraus -yhteyttä ei välttämättä ole. Ajan tasalla oleva, riittävän tarkka suunnitelma kuitenkin edesauttaa kunnan toimintojen palautumista normaalitilaan ja estää mahdollisesti lisävahinkojen syntymisen.

Seuraus saattaa olla myös vakavampi, koska toiminnan käynnistäminen viivästyy, jos minkäänlaista suunnitelmaa ei ole olemassa. Julkishallinnon valmiussuunnitteluun kannattaisi ottaa vaikutteita yritysmaailmasta. Yritysmaailmassa ajatuksena on liiketoiminnan mahdollisimman häiriötön jatkaminen, koska yrityksen olemassaolo perustuu palvelun tai tavaran tuottamiseen ongelmista huolimatta. Päämäärään pyritään riittävän tarkalla prosessikuvauksella, jolloin arvioidaan riskit, analysoidaan ne ja muutetaan prosessia mahdollisesti toimintavarmemmaksi. Suunnittelu itsessään jo kehittää valmiutta. Jos varotoimenpiteistä huolimatta tapahtuu jotakin, valmiussuunnitelmassa on huomioitu miten toimitaan. Suunnittelun pohjana on siis yrityskohtainen riskianalyysi. Myös julkishallinnossa valmiussuunnitelma pitäisi nähdä laajempaan kokonaisuutena

⁶⁵ Bruun – Mäenpää - Tuori, Virkamiesten oikeusasema s. 139. Kirja on vuodelta 1995, jolloin kunnallisesta viranhaltijasta ei vielä ollut omaa lainsäädäntöä. Kyseessä olevassa tapauksessa asialla tuskin on merkitystä, koska päälinjaukset valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan välillä ovat samanlaiset.

eikä pelkästään suunnitelmana, joka otetaan käyttöön vain poikkeusoloissa tai muuten hyvin poikkeavissa olosuhteissa. Mikäli valmiussuunnitelman painopistettä muutettaisiin, suunnittelu kattaisi silloin myös normaaliolojen erityis- ja häiriötilanteet. Joillakin hallinnonaloilla kyseinen painopisteen muutos on jo tehty.

Joissakin tapauksissa on suunnitelmavelvoitteen laiminlyönti säännelty erityislainsäädännöllä rangaistavaksi ilman, että seuraus olisi ilmennyt.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

7§ Palvelu- ja hoitosuunnitelma

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laadittaminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Suunnitelman laadintavelvoite on selkeästi sanottu, ja Helsingin hovioikeus on soveltanut säännöstä käytäntöön (12.6.2008 1751, ei lainvoimaa)

Porvoon kaupungin sosiaalityöntekijä A ja sosiaalisihiteeri B ovat virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa laiminlyömällä laatia tai C:n asioita käytännössä hoitaessaan varmistaa, että hänelle laaditaan vammaispalvelulain mukainen palvelusuunnitelma, joka on laadittava tarvittaessa ja 1.1.2001 voimaan tulleen asiakaslain mukainen palvelu- ja hoitosuunnitelma, joka on laadittava sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Vammaispalvelusuunnitelma on laadittu 11.8.2004 ja palvelu- ja hoitosuunnitelma 22.9.2004, vaikka C on ollut Porvoon vammais- ja sosiaalitoimen toistuva asiakas vuodesta 1995. A ja B ovat C:n asioita hoitaessaan olleet tietoisia tämän toistuvasta asioinnista vammais- ja sosiaalitoimen asiakkaana. Tekoa ei voida katsoa kokonaisuutena arvostellen vähäiseksi.

Oikeustapauksen mukaan palvelusuunnitelma ei sellaisenaan luo sosiaalihuollon asiakkaalle oikeuksia eikä niiden laatimatta jättäminen voi kumota oikeuksia. Suunnitelmalla on kuitenkin tärkeä informatiivinen ja koordinoiva vaikutus. Tapauksessa ei aiheutunut taloudellista vahinkoa, vaikka suunnitelman puuttumisella oli haitallinen vaikutus asi-

akkaan elämänlaatuun. Hovioikeus toteaa huolellisuusvelvollisuuden rajojen määräytyvän niiden säännösten ja määräysten perusteella, joihin virkavelvollisuus perustuu. Voimassa olevaa rikoslain 40 luvun 10 §:ää koskevista lainvalmisteluasiakirjoista ilmenee, että myös virkavelvollisuuden täyttämättä jättäminen laiminlyönnillä on virkavelvollisuuden rikkomista (HE 77/2001 vp.). Käräjäoikeus tuomitsi molemmat vastaajat, seuraamuksena varoitus, koska vastaajien teko on lähellä oikeudellisen vastuun alarajaa. Hovioikeus vapautti toisen vastaajan syytteistä. Samaan tapaukseen myös Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa (päätös 25.10.2004). Oikeusasiamies kiinnittää Porvoon sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota vastaisen varalle palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta. Asiakaslain mukainen suunnitelma voidaan siis jättää tekemättä vain, mikäli kyseessä on tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai jos suunnitelman laatiminen muutoin olisi ilmeisen tarpeetonta.

Asiakaslaki kuuluu erityislainsäädäntöön, ja sen pohjalta tulevaa velvoitetta laatia suunnitelma ei voida suoraan verrata valmiuslain suunnitteluelvoitteeseen. Mutta pitäisikö suunnitteluelvoite kirjoittaa vielä selvemmin, jolloin valmiussuunnittelun laiminlyönnillä olisi oikeudellisia vaikutuksia? Syy-seuraus -suhde olisi välttämätön. Toisena esimerkkinä on työturvallisuuslaki (738/2002). Työturvallisuusrikkomuksen tunnusmerkistö on kuvattu työturvallisuuslain 63§:ssä

Työnantaja tai 7 §:ssä tarkoitettu henkilö taikka näiden edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tässä laissa tai sen nojalla annetussa säädöksessä säädetyn

1) käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen suorittamisen;

2) selvityksen tai suunnitelman tekemisen;

jne.

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, työturvallisuusrikkomuksesta sakkoon.

Suunnitelman tekemättä jättäminen on sanktioitu sakolla. Sakon antaminen ei edellytä tapaturman tapahtumista. Mahdollisuus sakkojen antamiseen on annettu, mutta tätä mahdollisuutta on Työsuojelupiirin tietojen mukaan harvoin käytetty.⁶⁶

⁶⁶ Kosola, Työturvallisuussuunnitelmavelvoitteen laiminlyönti.

3.4 Kysely kuntien valmiussuunnitelmista

Lainsäädännön mukaisesti lääninhallitus sovittaa yhteen varautumista alueellaan. Sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen pitkän tähtäimen strategiassa lääninhallituksen tehtävänä varautumisessa on kuntien valmiussuunnitelmien tilanteen selvittäminen.⁶⁷ Lääninhallituksen sisäisen työnjaon mukaisesti tehtävä on pelastusosastolla.⁶⁸

Pelastusosasto teki läänin kunnille kyselyn valmiussuunnitelmista vuoden 2006 syksyllä sähköpostilla.⁶⁹ Kyselyllä selvitettiin eri toimialojen valmiussuunnitelmatilannetta eli sitä, milloin suunnitelma on tehty tai päivitetty. Sähköpostikyselyn perillemeno varmistettiin, mutta kyselyyn vastaamattomille kunnille ei lähetetty toista vastauspyyntöä. Kyselyhetkellä Etelä-Suomen läänissä oli 86 kuntaa, joista vastasi 38, joten vastausprosentiksi muodostui 44.

⁶⁷ Sisäasiainministeriön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen tulossopimus 2007 ja Sisäasiainministeriön pelastusosaston ja Etelä-Suomen lääninhallituksen välinen tulossopimus 2007. Lääninhallitusten yleishallinnolliset strategiset painopisteet sekä tulostavoitteet 2007.

⁶⁸ Etelä-Suomen lääninhallitus, pelastusosasto, työnjako.

⁶⁹ Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien valmiussuunnitelmien tilanne Etelä-Suomen läänissä.

Taulukko1. Etelä-Suomen läänin kuntien valmiussuunnitelmat v. 2006

Suunnitelma	Tehty kpl	% vastanneista	Keskimääräinen suunnitteluvuosi
Yleinen osa	32	84	2002
Sosiaalihuolto	32	84	2004
Terveystoimi	32	84	2004
Ympäristöterveydenhuolto	19	50	2003
Tekninen toimi	15	39	1999
- vesihuolto	27	71	2001
- energiahuolto	16	42	2001
- jätehuolto	10	26	2000
- rakentaminen	16	42	2001
Sivistystoimi	21	55	1999
Tiedottaminen	24	63	2000
Asuntotoimi	13	34	1999
Maatalous	16	42	2001
Päivittäistavara- ja huolto	20	53	1999
Tietojärjestelmät	15	39	2004

Oulun lääninhallituksen pelastusosasto teki kyselyn läänin kunnille sähköpostilla syksyllä 2008. Kyselyhetkellä Oulun läänissä oli 42 kuntaa, joista vastasi 27, joten vastausprosentiksi muodostui 64.⁷⁰

Taulukko 2. Oulun läänin kuntien valmiussuunnitelmat v. 2008

Suunnitelma	Tehty kpl	% vastanneista	Keskimääräinen suunnitteluvuosi
Yleinen osa	27	100	2005
Sosiaalityö	25	93	2007
Terveystoimi	25	93	2006
Ympäristöterveys	18	67	2007
Tekninen toimi	20	74	2005
- vesihuolto	23	85	2004
- energiahuolto	16	59	2004
- jätehuolto	7	26	2004
- rakentaminen	12	44	2003
Opetus- / sivistystoimi	21	78	2007
Tiedotus- ja viestintä	22	81	2006
Asuntotoimi	13	48	2002
Maatalous	10	37	2006
Päivittäistavara- ja huolto	26	96	2004
Tietohallinto	12	44	2008

Itä-Suomen lääni on tehnyt valmiussuunnittelun kartoitusta maakunnittain, ja vuonna 2008 käytettävissä oli Pohjois-Savon maakunnan kuntien tilanne. Kyselyhetkellä maakunnassa oli 23 kuntaa.⁷¹

⁷⁰ Vilkki, Oulun läänin kuntien valmiussuunnittelun tilanne.

Taulukko 3. Itä-Suomen läänin (Pohjois-Savon maakunnan) kuntien valmiussuunnitelmat v. 2007

Suunnitelma	Tehty kpl	% vastanneista	Keskimääräinen suunnitteluvuosi
Yleinen osa	18	78	2005
Sosiaalihuolto	20	87	2004
Terveystieteidenhuolto	10	43	2002
Ympäristöterveydenhuolto	23	100	2007
Tekninen toimi	15	65	2002
- vesihuolto	23	100	2007
- energiahuolto	2	9	2005
- jätehuolto	1	4	
- rakentaminen	6	26	1997
Sivistystoimi	16	69	2005
Tiedottaminen	13	57	2004
Asuntotoimi	11	48	2004
Maatalous	12	52	2003
Päivittäistavara- ja huolto	15	65	2003
Tietojärjestelmät	5	22	2002

3.5 Valmiussuunnitelmien ongelmia

Valmiussuunnitelmien ajantasaisuus vaihtelee paljon toimialojen välillä. Teknisen toimien suunnitelmia vertailtaessa on huomioitava, että pienemmissä kunnissa on vain yksi suunnitelma, joka kattaa kaikki toimialat. Yleisesti ottaen valmiussuunnitelmien tilanne Oulun ja Itä-Suomen lääneihin verrattuna on kaikkein heikoin Etelä-Suomen läänissä. Vaikka lääninhallituksilla ei ole suoranaista määräysvaltaa kuntiin, suuri merkitys näyttää olevan sillä, onko jokin organisaatio kiinnostunut valmiussuunnitelmista ja valmis tukemaan suunnittelua. Tätä päätelmää tukevat tiedot valmiussuunnitelmatilanteesta Pirkanmaalla: maakunnan kaikissa 28 kunnassa yleinen osa on tehty vuonna 2008!⁷² Huomioitava on, että kaikissa kyselyissä ei arvioitu suunnitelmien perusteellisuutta tai muuta laadukkuutta - kysyttiin siis valmiussuunnitelmien olemassaoloa, mutta ei niiden sisältöä. Loppupäätelmänä voidaan todeta, että kuntien valmiussuunnitelmatilanne on hyvin vaihteleva ja että tilanne pitäisi saada kohenemaan. Luultavasti vastaamatta jättäneiden kuntien tai toimialojen suunnitelmatilanne ei ole keskimääräistä parempi.

⁷¹ Soinen, Itä-Suomen läänin (Pohjois-Savon maakunnan) kuntien valmiussuunnittelun tilanne.

⁷² Lehtonen, Pirkanmaan kuntien valmiussuunnittelutilanne. Pirkanmaalla Tampereen aluepelastuslaitos tukee alueen kuntien valmiussuunnittelua. Valmiussuunnitelmien yleiset osat ovat kunnossa ja seuraavaksi pelastuslaitos lähtee tukemaan toimialakohtaista suunnittelua.

Pelastuslain 57§:n mukaisesti koulutukseen tai harjoitukseen määräyksen saaneille voidaan maksaa matkakustannusten korvaus Pelastusopistolta. Valmiusharjoituksissa lääninhallitus täyttää varautumisen yhteensovittamistehtävänsä ja Pelastusopisto veloitetaan järjestää normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen valmentavaa koulutusta (laki Pelastusopistosta 607/2006 2§). Valmiusharjoituksen ongelma on se, että kaikki toimialat ja organisaatiot osallistuvat samaan harjoitukseen. Kaikille ei pystytä järjestämään riittävän motivoivia ja työllistäviä harjoitteita. Toisaalta, jos keskitytään vain tiettyihin toimialoihin, niin kehittykö yhteistoiminta ja tuleeko se silloin testatuksi? Yksi vaihtoehto olisi, että järjestettäisiin yhden tai muutaman toimialan harjoituksia erikseen ja itse valmiusharjoituksissa keskityttäisiin edelleen yhteistoiminnan testaamiseen, vaikka ratkottavat ongelmat eivät välttämättä olisikaan kovin haastavia.⁷³ Yhteistyö Pelastusopiston ja lääninhallituksen välillä on ollut toimivaa, mutta tehtäväjako tulisi vielä selkeyttää. Koulutuksen tilaaja ja toteuttaja pitäisi olla selvemmin määritelty. Nyt harjoituksen asiasisällön suunnittelija eli Pelastusopisto toimii myös harjoituksen rahoittajana.

⁷³ *Heinonen*, Valmiusharjoitusta edeltävä koulutus Etelä-Suomen lääninhallituksessa s. 22. Koulutuksen aihepiirisuunnitelma on tehty pedagogisiin opintoihin kuuluvassa kehittämishankkeessa.

4 KUNTIEN MAHDOLLISUUDET TÄYTTÄÄ VARAUTUMISVELVOITTEENSA SOPIMUSTEITSE

4.1 Yleistä

Kunnan varautumisvelvoite säilyy, vaikka tehtävä tai toiminta ulkoistetaan.⁷⁴

- 1) Kunta ei voi ulkoistaa yksityiselle toimijalle viranomaistoimintojaan.
- 2) Tehtävät, jotka eivät sisällä viranomaisvelvoitteita ja -oikeuksia, voidaan ulkoistaa.
- 3) Kunta vastaa siitä, että kyseinen tehtävä tulee tehdyksi, mikäli tehtävä on annettu kunnalle lainsäädäntöteitse.

Sopimusvapauden puitteissa elinkeinonharjoittaja voi sitoa yrityksensä lähes minkäläisiin ehtoihin hyvänsä. Heikomman sopimusosapuolen (työntekijä ja kuluttaja) suojaksi laaditut pakottavat sopimusehdot ovat elinkeinoelämän sopimussuhteissa harvinaisia; sopimusvapaus on vahva pääsääntö.⁷⁵

4.2 Sopimuksen pätemättömyys ylivoimaiseen esteeseen vetoamalla

Sopimusosapuoli saattaa vapautua sopimuksesta, mikäli sopimuksen noudattaminen aiheuttaa riittävästi tai liikaa ongelmia. Ongelmatilanteella tarkoitetaan tässä tapauksessa ongelmaa, joka aiheutuu sopimusosapuolten ulkopuolella olevista tekijöistä. Kyseessä on silloin ylivoimainen este, ”force majeure”.

Ylivoimaisella esteellä tarkoitetaan tapahtumia:

- 1) jotka sattuvat sopimuksen teon jälkeen
- 2) joihin sopimusosapuolet eivät voi vaikuttaa
- 3) jotka eivät olleet sopimusta tehtäessä ennakoitavissa
- 4) jotka estävät sopimuksen täyttämisen kokonaan tai osaksi tai tekevät sen kohtuuttoman vaikeaksi.

⁷⁴ Tehtävien ja toimintojen ulkoistaminen on yleistä myös yrity maailmassa. Ks. *London*, ulkoistuksessa on muistettava tietosuoja myös poikkeustilanteissa, *Turvallisuus-lehti* 6/2007 s. 22. Nokia Oyj:n juristi Sonja London toteaa: ”Esimerkiksi Huoltovarmuuskeskus voi kyllä tehdä sopimuksen siitä, että joku tekee joitakin toimenpiteitä myös poikkeusoloissa – mutta Huoltovarmuuskeskus vastaa silti itse siitä, että homma toimii”.

⁷⁵ *Hemmo*, Sopimusoikeuden oppikirja s. 63.

Kaikkien neljän mainitun edellytyksen tulee täyttyä, jotta kyseessä olisi ylivoimainen este.⁷⁶

Yleisessä sopimusoikeudessa ylivoimainen este on peruste, jolla rajoitetaan tuottamuksesta riippumatonta (objektiivista) vahingonkorvausvastuuta.⁷⁷

KKO:1963-II-88

Ylivoimainen este

Ylivoimainen tapahtuma

Poikkeuksellisen runsaiden kaatosateiden aikana oli as.oy:n omistaman talon kellarikerroksessa sijaitsevaan yhtiön erään osakkeenomistajan hallinnassa olleeseen varastoon tunkeutunut vettä, joka oli turmellut varastossa olleita tavaroita. Kun veden tunkeutumisen varastoon ei ollut näytetty johtuneen talon ja sen viemärlaitteiden rakenteellisista vioista tai puutteellisuuksista, vaan sen oli katsottava aiheutuneen ylivoimaisena tapahtumana pidettävästä luonnonilmiöstä, hylättiin osakkeenomistajan yhtiötä vastaan ajama vahingonkorvauskanne.

Esimerkissä on kyse siitä, että vahingonkorvausoikeutta ei syntynyt poikkeuksellisen runsaiden sateiden takia. Runsaat sateet eivät olleet asunto-osakeyhtiön vaikutuspiirissä eikä viemäroinneistä löytynyt suunnittelu- tai rakennevirhettä. Vahingonkorvausoikeuden syntymättä jäämisen voidaan ajatella vaikuttavan siihen, että sopimuksen ehtoja ei tarvitse täysimääräisesti noudattaa, mikäli sopimusosapuolista riippumattomista syistä olosuhteet sopimuksen täyttämiseen vaikeutuvat selvästi.

Asiaa voidaan lähestyä myös sopimuksen kohtuuttomuuden suunnalta nimenomaan silloin, kun olosuhteet sopimuksen tekohetkestä ovat selvästi muuttuneet. Asiaa säännellään laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (17.12.1982/956):

36 § 1 ja 2 mom.

Jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan joko sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Kohtuuttomuutta arvostelta-

⁷⁶ Force Majeure-ehto, ylivoimaiseksi esteeksi katsotaan tavallisesti tulipalot, tulvat, maanjäristykset, tai muut luonnon katastrofit, lainsäädännön muutokset ja hallituksen määräykset, lakot, työnsulut ja sotatoimet.

⁷⁷ *Rudanko*, Ylivoimainen este, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica* s. 1091.

essa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.

Jos 1 momentissa tarkoitettu ehto on sellainen, että sopimuksen jääminen voimaan muilta osin muuttumattomana ei ole ehdon sovittelun vuoksi kohtuullista, sopimusta voidaan sovittaa muiltakin osin tai se voidaan määrätä raukeamaan.

Varautumisesta sopimisen kannalta merkittävää on sopimuksen tekemisen jälkeen muuttuneiden olosuhteiden huomioiminen ja niiden jälkeinen mahdollinen sopimuksen kohtuullistaminen tai peräti purkaminen.

KKO:1982-II-141 Maitojauheen myyjä oli sitoutunut toimittamaan maitojauhetta 3,50 mk:n kilohintaan mutta raaka-ainekustannusten noustua valtiovallan toimenpiteiden johdosta yllättäen 1,81 mk:sta 4,17 mk:aan kilolta kieltäytynyt toimittamasta osaa sovituista erästä. Koska sopimuksen hintaehdon soveltaminen oli näissä olosuhteissa ilmeisen kohtuutonta, sovittiin ostajan kateoston perusteella tekemää vahingonkorvausvaatimusta.

Ylivoimaisen esteen oikeusvaikutuksina on oikeus kokonaan vetäytyä sopimuksesta tai lykkäys sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.⁷⁸ Jos sopimusosapuoli ei pysty suorittamaan sovittua tuotetta tai palvelua, niin tällaisessa suoritusetilanteessa sopimukseen voidaan ottaa kohta, jossa

- 1) määrätään dokumentoimaan häiriön syyt ja seuraukset
- 2) edellytetään tehokkaita toimenpiteitä häiriön voittamiseksi ja
- 3) välitön ilmoitus suoritusesteestä sopimuskumppanille.

Oikeuskirjallisuudesta on vaikea löytää linjausta,

1) kuinka ylös kynnys sopimusvelvoitteesta irtautumiseen nousee ongelmien ilmetessä, kun sopimuksessa on ehto varautumisesta ja

2) kuinka suuria vaikeuksia sopimuskumppanin on kestettävä ennen kuin hän voi vedota hänelle ylivoimaiseen esteeseen.

Pacta sunt servanda - sopimukset on pidettävä - on sopimusoikeuden kulmakivi. Mikäli sopimuksessa on maininta varautumisesta, on se varmasti parempi kuin se, että mitään mainintaa ei ole. Toisaalta on muistettava, että ylivoimainen este on yleinen sopimusehdoista riippumaton sopimusoikeudellinen vastuunrajoitusperuste.⁷⁹ Tämä tarkoit-

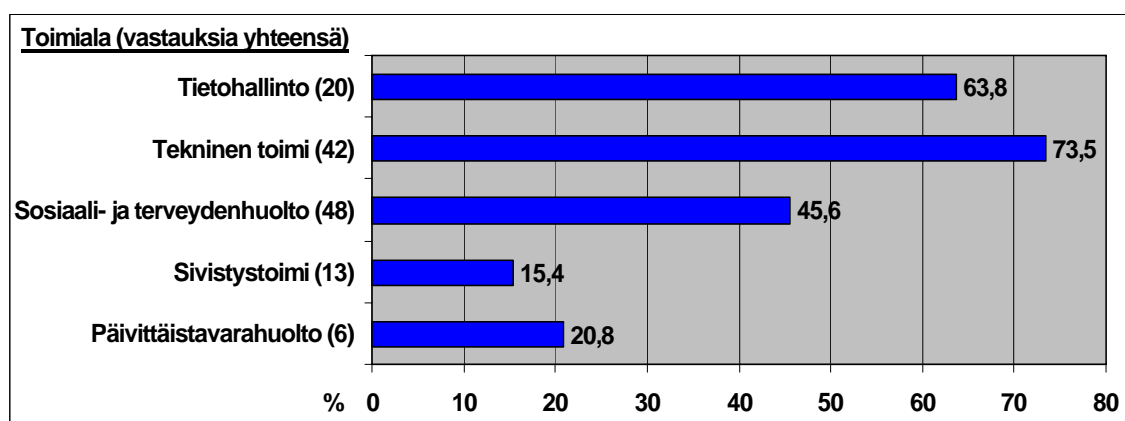
⁷⁸ Rudanko, ylivoimainen este, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica* s. 1091.

⁷⁹ Rudanko, ylivoimainen este, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica* s. 1091.

tanee sitä, että vaikka sopimuksen teon yhtenä merkittävänä tavoitteena on palvelun tai tuotteen saaminen myös yhteiskunnallisten ongelmien sattuessa, niin sopimusosapuoli voi silti tehokkaasti vedota ylivoimaiseen esteeseen. Kun sopimusosapuoli tietää sopimuksen eräänä merkittävänä tavoitteena olevan palvelun tai tuotteen jatkuvan saanti, kynnys vedota ylivoimaiseen esteeseen nousee.

4.3 Johtopäätöksiä kuntien ulkoistetuista palveluista varautumisen näkökulmasta

Etelä-Suomen lääninhallitus teki LUDVIG-07 -valmiusharjoituksen yhteydessä (2.-4.6.2007) kyselyn kuntien ulkoistetuista palveluista toimialoittain. Valmiusharjoitukseen osallistui Itä-Uudeltamaalta ja Päijät-Hämeestä 22 kuntaa, joille kaikille kysely osoitettiin. Vastauksia saatiin 18 kunnasta, ja vastauksia oli 129. Kysely toteutettiin Wepropol-kyselynä, ja vastaajina olivat toimialajohtajat.⁸⁰ Toimialat oli jaettu pienempiin osiin, mutta vastauksia käsitellään isompana kokonaisuutena.

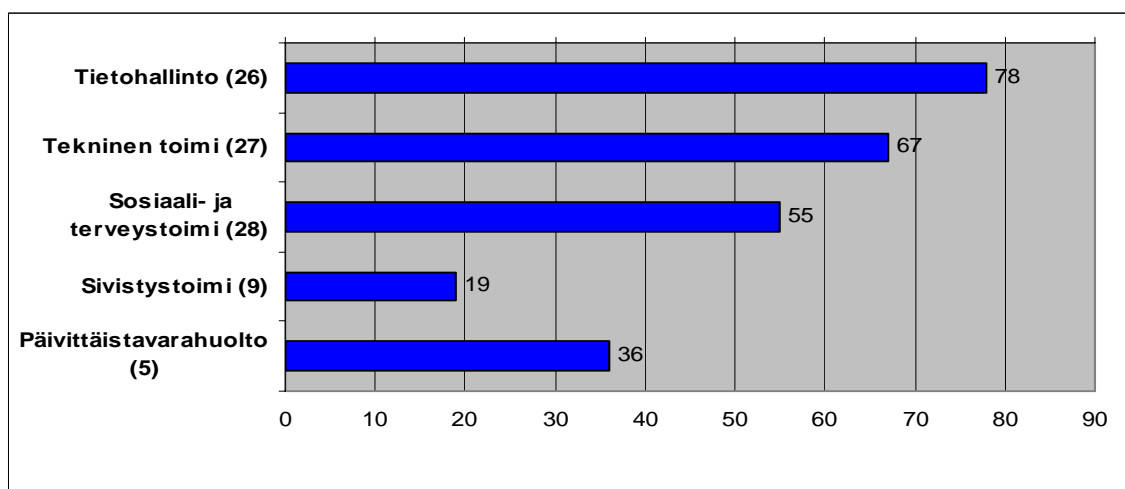


Kuvio 1. Palvelujen ulkoistamisen yleisyys Itä-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen kunnissa vuonna 2007

Oulun lääninhallitus teki kyselyn ulkoistetuista palveluista syksyllä 2008. Oulun läänissä kuntia on 42. Vastauksia saatiin 28 kunnasta, joten vastausprosentti oli 67.⁸¹

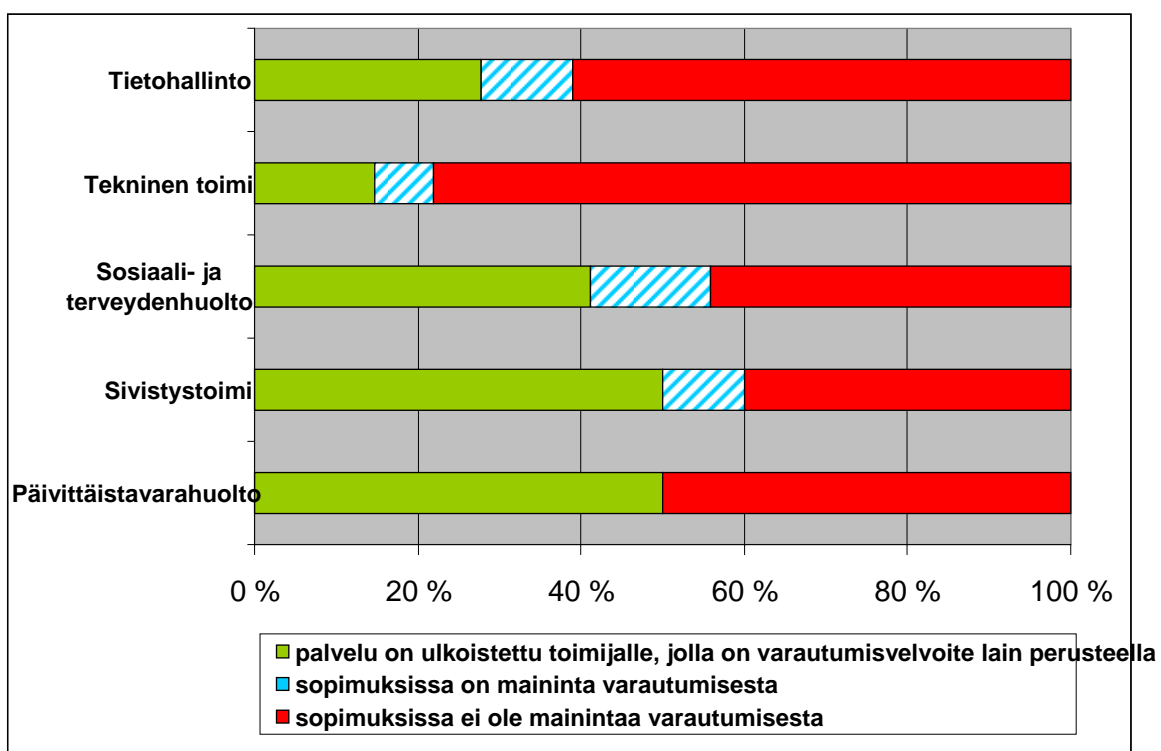
⁸⁰ Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien ulkoistettujen palvelujen varautumistilanne.

⁸¹ *Vilkki*, Ulkoistetut palvelut Oulun läänin kunnissa.

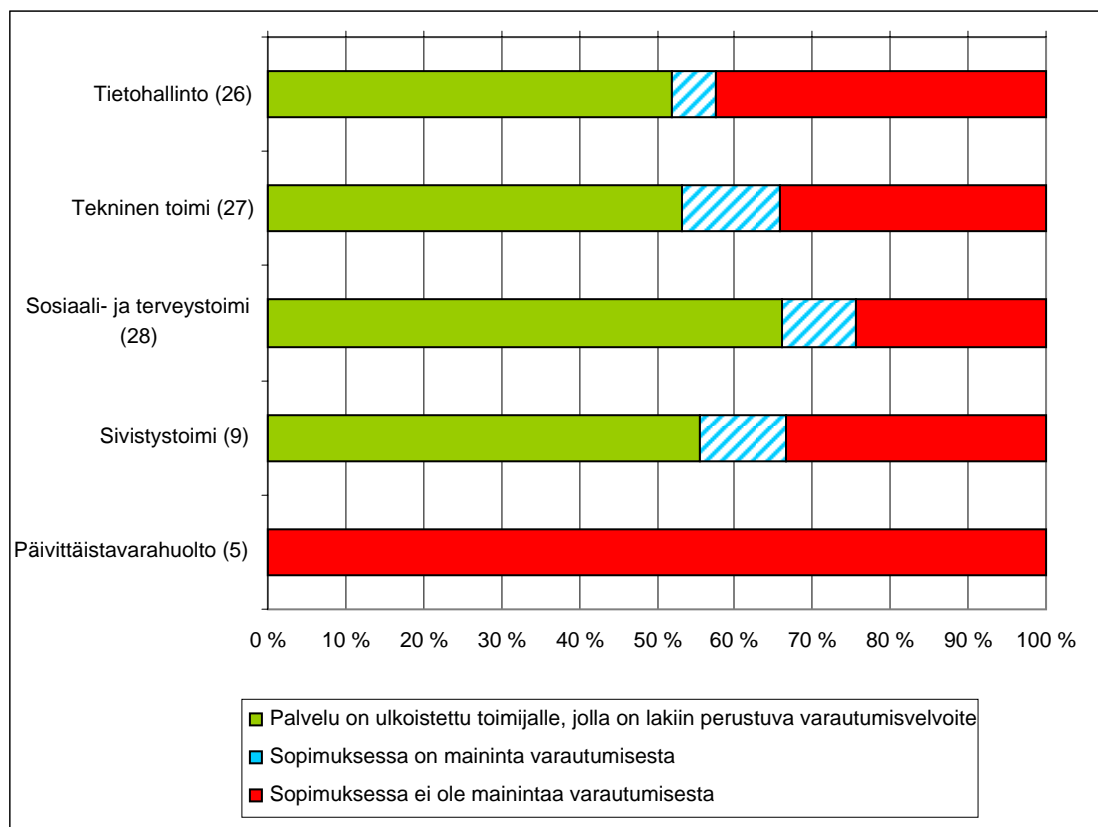


Kuvio 2. Palvelujen ulkoistamisen yleisyys toimialoittain Oulun läänin kunnissa vuonna 2008

Läänien tulokset ovat samansuuntaiset. Toimintojen ulkoistaminen on yleisintä tietohallinnossa ja teknisessä toimessa, noin 70 %, ja vähäisintä sivistystoimessa, hieman yli 15 %. Eniten vastauksia saatiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalta.



Kuvio 3. Varautumisen huomiointi palveluja ulkoistettaessa Itä-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen kunnissa vuonna 2007



Kuvio 4. Varautumisen huomiointi palveluja ulkoistettaessa Oulun läänin kunnissa vuonna 2008

Kuvion 3 ja 4 vihreä palkki tarkoittaa yleensä kuntayhtymän tehtävää. Punainen palkki tarkoittaa kunnan omana velvoitteena olevaa tehtävää, joka on ulkoistettu, mutta varautumisesta ei ole sopimuksessa mitään mainintaa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen vuonna 2006 tekemän kartoituksen perusteella vaikutti siltä, että ulkoistettujen palvelujen sopimuksissa on harvoin mainintaa varautumisesta. Oulun läänin tulokset ovat samansuuntaiset mutta varautumisen kannalta paremmat. Kyselyjen tulokset ovat hätkähdyttävät: ulkoistettujen palvelujen osalta kunnan tekemissä sopimuksissa keskimäärin vain noin 20 %:ssa on maininta varautumisesta!

Läänien välillä on eroja, mutta yleistäen voidaan todeta, että tehtävistä yli 50 % on ulkoistettu toimijalle, yleensä kuntayhtymälle, jolla on itsellään varautumisvelvoite. Kunnan varautumisvelvoitteen piirissä olevista sopimuksista noin 80 %:ssa varautumista ei ole huomioitu. Koska vastaukset on annettu yleisellä tasolla, on vaikea sanoa, mikä on sopimusten volyyymi tai vaikuttavuus kuntalaisten kannalta ja kuinka elintärkeitä ulkoistetut palvelut kuntalaisille ovat.

Etelä06 -valmiusharjoituksen yhteydessä lääninhallitus kysyi harjoitukseen osallistuvilta kunnilta, mitä palveluja kunnissa on ulkoistettu. Harjoitukseen osallistui 52 kuntaa; maakunnista olivat mukana Uusimaa, Kymenlaakso ja Kanta-Häme.⁸² Kysely toteutettiin eri tavalla kuin vuonna 2007, mutta tulokset olivat jälleen samansuuntaiset.⁸³ Sopimuksissa on vain harvoin maininta varautumisesta. Tästä voidaan päätellä, että kunnissa varautumisvelvoitetta laiminlyödään tai luotetaan yhteiskunnan haavoittumattomuuteen tai ei yksinkertaisesti tiedetä virkavelvollisuuksien jatkuvan myös ongelmatilanteissa. Kunta joutuu palveluja ulkoistaessaan soveltamaan lakia julkisista hankinnoista (348/2007) tai ainakin noudattamaan lain periaatteita (2§ mm. syrjimättömyys ja avoimuus). Tarjouspyyntöä laatiessaan kunnan pitäisi ottaa yhdeksi sopimusehdoksi sopimusosapuolen varautumisen erilaisiin ongelmatilanteisiin.

Puolustusvoimien tekemissä sopimuksissa luonnollisena osana on ehto, joka sitoo sopimusosapuolen sopimukseen jollakin tavalla. Puolustusvoimien sopimuksissa vapautumisperuste on muotoiltu seuraavasti joissakin sopimuksissa: ”Toimittaja vapautuu tuotteen toimitusvelvollisuudestaan vain osittain ylivoimaisen, ennakoimattoman ja sopijapuolista riippumattoman esteen syntyessä. Vapauttamisperuste ja sen tuotteittainen kohde tulee todeta ja hyväksyä sopijapuolten kesken, ennen kuin se astuu voimaan.”⁸⁴

⁸² Etelä-Suomen lääninhallitus, kirje PTH 5B

⁸³ Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien ulkoistettujen palvelujen varautumistilanne.

⁸⁴ *Eerola, Arto*, vapauttamisperuste.

5 VALVONTA JA OHJAUS

5.1 Valvonta lääninhallituksen kannalta

Kunnallinen itsehallinto ei ole täysin itsenäistä, vaan sitä rajoittaa valtion taholta itsehallintoon kohdistuva ohjaus ja valvonta. Viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin, tämä periaate on johdettu perustuslain 121§:stä. Yllättävää on, että valtion valvonnan rajoja ei ole perustuslaissa säännelty.⁸⁵ Yleiskielessä valvonnalla tarkoitetaan tarkkailua, silmälläpitoa ja kontrollia.⁸⁶

Valtion valvontaoikeus kuntiin on säädetty kuntalain 8§:ssä:

Valtion ja kunnan suhde

Sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella

Hallituksen esityksessä ehdotettiin lääninhallituksille yleistä kunnallishallinnon valvontaa, mutta hallintovaliokunnan esityksestä valvonta rajoittuu vain kanteluun perustuvaan laillisuusvalvontaan.⁸⁷ Kuntien toimintaa valvotaan valtion taholta pääsääntöisesti vain laillisuuskysymysten osalta; tarkoituksenmukaisuuskysymykset kuuluvat kunnalliseen itsehallintoon.⁸⁸ Laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välinen raja ei ole läheskään aina selvästi havaittavissa. Tunnustettu oikeusteoreetikko Kaarle Makkonen on muotoillut laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden samalla tavalla sekä hallinnossa että tuomioistuimissa. Hänen mielestään laillinen päätös on sidottu lain säännöksiin eli suoranaista harkintaa ei ole. Tarkoituksenmukaista päätöstä tehtäessä käytetään vapaata

⁸⁵ KM 1983:3 s. 114. Ryyänen on sitä mieltä, että valtion oikeutus valvoa kuntia perustuu valtion velvollisuuteen turvata ihmisten perusoikeudet (*Ryyänen, Kunnat valtion valvonnassa, s. 27*).

⁸⁶ Suomen kielen perussanakirja s. 478.

⁸⁷ HaVM 18/1994, pykäläkohtaiset kannanotot 8§.

⁸⁸ *Ryyänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 18.*

harkintaa, tarkoituksenmukaisuusharkintaa; päätökseen ei ole muutoksenhakuoikeutta eikä se ole jälkikontrollin alaista.⁸⁹ Harkintavalta jaetaan vielä nykyisinkin oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan.⁹⁰ Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan hyvää, onnistunutta, erilaisista vaihtoehdoista parasta mahdollista, optimaalista ratkaisua.⁹¹ Tarkoituksenmukaisinta ratkaisua on käytännössä hyvin vaikea osoittaa yksiselitteisesti. Esimerkiksi julkisyhteisön taloudelliset intressit ja yleisen edun materiaaliset vaatimukset voivat olla ristiriidassa keskenään.⁹² Oikeusharkinta saattaa nykyään olla rajoiltaan varsin avaraa, jolloin on mahdollisuus tehdä valinta useiden, sinänsä laillisten ratkaisujen kesken.⁹³

Yleisiä säännöksiä, jotka velvoittaisivat kunnalliset viranomaiset antamaan valvonnassa tarvittavia tietoja oma-aloitteisesti tai pyynnöstä, ei ole annettu.⁹⁴ Ohjaus, valvonta ja tietojensaantioikeus on oltava erityislaeissa.⁹⁵ Lääninhallituksella ei ole johto- tai valvontavaltaan perustuvaa oikeutta kunnan tai sen viranomaisten ohjaamiseen tai valvontaan.⁹⁶ Valtion toimivalta rajoittuu nykyisin ohjeisiin, joilla ei ole vahvasti velvoittavan oikeuslähteen painoa.⁹⁷ 1990-luvun alussa keskusteluissa oli voimakkaasti esillä tavoitteellinen malli, jossa valvontasuhteesta siirryttäisiin yhteistyösuhteeseen.⁹⁸

5.2 Ohjaus lääninhallituksen kannalta

Ohjauksella tarkoitetaan Nykysuomen sanakirjan mukaan muun muassa

- 1) vaikuttamista määrävällä tavalla, suuntaa antavasti jonkun tekoihin tai toimintaan
- 2) saattaa joku toiminta merkkejä, neuvoja tai ohjeita antamalla sujumaan halutulla tai oikealla tavalla; antaa (käytännöllistä) opastusta.⁹⁹

Ohjaus ja neuvonta ovat osittain toistensa synonyymejä. Hallintomenettelyssä käytetään neuvonta -sanaa tarkoittamaan hallintolain 8§ mukaista viranomaisen neuvontavelvoitetta asiakkaalle. Neuvoa -verbillä tarkoitetaan: antaa neuvoja; ohjata, opastaa, opettaa

⁸⁹ *Makkonen*, Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia s. 172. Nykyisin muutoksenhakuoikeus on olemassa, ei kuitenkaan kunnallisvalituksessa.

⁹⁰ *Mäenpää*, Hallinto-oikeus s. 351.

⁹¹ *Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus s. 539.

⁹² *Mäenpää*, Hallinto-oikeus s. 359.

⁹³ *Laakso*, Viranomaisen harkintavalta, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica V* s. 1178.

⁹⁴ *Tuori*, Sosiaalioikeus s. 600.

⁹⁵ *Harjula-Prättälä*, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 128.

⁹⁶ *Harjula-Prättälä*, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 127.

⁹⁷ *Tuori*, Sosiaalioikeus s. 136.

⁹⁸ *Hannus-Hallberg*, Kuntalaki s.134. *Ryynänen*, Kunnat valtion valvonnassa s. 17.

⁹⁹ Nykysuomen sanakirja toinen osa s. 12.

ja kehottaa. Neuvo -substantiivilla tarkoitetaan johonkin menettelyyn opastavaa lausumaa, ohjetta tai vihjetä.¹⁰⁰ Neuvonta -termiä voidaan käyttää myös valtion ja kunnan suhdetta kuvattaessa. Varsinaisessa neuvonnassa on erotettava toimivaltuus ja sallittavuus. Toimivaltuus neuvontaan on ilmeltävä laista, ja silloinkin se on rajattava vain laillisuuskysymyksiin.¹⁰¹ Ryyänen pitää myös neuvonnan sallittavuutta ongelmallisena, koska siitä voi muodostua vallankäytön muoto, jolla voidaan puuttua kunnan itsensä päättäntävaltaan kuuluviin asioihin.¹⁰² Neuvonta on oikeuskäytännössä katsottu joissakin tapauksissa julkisen vallan käytöksi:

KKO:1989:50

Valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle virheellisiä tietoja paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli ollut olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtävistä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen katsottiin, että työvoimaneuvoja oli tiedot antaessaan käyttänyt julkista valtaa. Valtio veloitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä aiheutunut vahinko.

Tapaus ei ole ainoa, jossa neuvonnan on katsottu olevan julkisen vallan käyttöä. Asiaa ei pystytä suoranaisesti ratkaisemaan sillä, onko kyseessä hallintolain tarkoittama neuvonta.¹⁰³ Mikäli valtio samantyyppisessä tilanteessa neuvoo kuntaa, niin silloin lienee kyse julkisen vallan käytöstä ja oikeutus neuvontaan pitää olla lainsäädännössä. Oikeuskäytännöstä on vaikea löytää linjausta siihen, milloin neuvonnassa on kyse julkisen vallan käytöstä ja milloin ei. Asia ratkaistaan tapauskohtaisesti.

Ryyänen käyttää kirjassaan termiä valvova neuvonta. Hänen mielestään kyseessä on tällöin epävirallinen hallinnon neuvottelujärjestelmä, jolla pyritään ohjaamaan kuntia siten, ettei oikeudenloukkauksia tapahtuisi eikä valvontakeinoja tarvitsisi käyttää.¹⁰⁴ Neuvonta ja arviointi voivat kytkeytyä läheisesti yhteen, ja lääninhallituksen tekemän arvioinnin tulee tukea kuntien itsearviointia.¹⁰⁵ Lääninhallitus ei peruspalveluja arvioi-

¹⁰⁰ Nykysuomen sanakirja toinen osa s. 220.

¹⁰¹ Ryyänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 57.

¹⁰² Ryyänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 57. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Aimo Ryyänen on kunnallisoikeuden professori.

¹⁰³ Kuusikko, Neuvonta hallinnossa s. 544. Kuusikko käsittelee väitöskirjassaan asiaa hyvin laajasti ja kysymys siitä onko neuvonta julkisen vallan käyttöä vai ei – ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä.

¹⁰⁴ Ryyänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 57.

¹⁰⁵ Ryyänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 59.

nessaan puutu kuntien päätösvaltaan.¹⁰⁶ Termistä riippumatta (ohjaus, neuvonta, arviointi, kantelujen käsittely jne.) tehtävänjakoa on täsmennettävä. Informaatio-ohjaus kuntien valvonnassa on lisääntynyt, mutta yleisiä valvontasäännöksiä on edelleen runsaasti.¹⁰⁷ Informaatio-ohjaus tarkoittaa sellaista tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevaan toimijaan. Tietoa välitetään esimerkiksi tutkimusten, suositusten, suunnitelmien, raporttien ja periaatekannanottojen kautta. Informaatio-ohjaukseen ei sinällään liity määräyksiä eikä pakottavia velvoitteita tai sanktioita, vaan se on luonteeltaan ei-sitovaa.¹⁰⁸

Pelastustoimessa tapahtui suuri muutos vuonna 2004, jolloin perustettiin alueelliset pelastuslaitokset. Aikaisemmin kunnanjohtajien apuna varautumisessa oli väestönsuojelupäällikkö, jona yleensä toimi palopäällikkö. Aluepelastuslaitosten välillä on suuria eroja, mutta yleensä ottaen kunnanjohtajat ovat jääneet ilman riittävää tukea. Kunnanjohtajat haluavat ja odottavat saavansa ohjausta ja neuvontaa kunnan varautumisjärjestelyihin. Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän eräänä tehtävänä on selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.¹⁰⁹ Kunnanjohtajille ei luultavasti ole merkitystä sillä, saavatko he tukea pelastuslaitokselta vai lääninhallitukselta ja mikä ministeriö ohjaa toimintaa keskushallintotasolta. Jatkossa ei käsitellä pelastuslaitosten mahdollisuuksia tukea kunnan varautumista, vaan keskitytään lääninhallituksen tehtäviin ja mahdollisuuksiin tukea kuntien varautumista.

5.3 Varautumisen valvonta

Valmiuslain 40§:n mukaisia etukäteisvalmisteluja johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan. Ministeriöiden ja valtioneuvoston toimivalta kuntien varautumisen valvonnassa on ongelmallinen ja suurelta osin puutteellinen. Varautumisen valvonnan sisältö ja laajuus pitäisi tarkemmin määritellä. Valtionhallinnolla ei näytä olevan suoranaista neuvonta- tai ohjausvelvoitetta omalla hallinnonalallaan, koska ainakin varautumisessa ministeriöiden toimintatavat vaihtelevat

¹⁰⁶ *Harjula-Prättälä*, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 128.

¹⁰⁷ *Virolainen*, teoksessa Ryynänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 131.

¹⁰⁸ *Stenvall - Syväjärvi*, Hyvä informaatio-ohjaus vaikuttaa ja tuo tulosta. Laajemmin informaatio-ohjauksen merkittävydestä löytyy teoksesta: Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Informaatio-ohjaus on saanut terminä melko paljon julkisuutta mutta sen hyödyntäminen käytäntöön on jäänyt tutkimuksen mukaan yllättävän vähäiseksi.

¹⁰⁹ Valtioneuvoston kanslia asettamispäätös 11.12.2007.

paljon. Ne luultavasti luottavat lääninhallituksien hoitavan valvonnan tai kunnan viranhaltijoiden hoitavan virkavelvoitteensa myös häiriöiden ilmetessä.

Aluehallintotasolla lääninhallitus yhteensovittaa varautumista alueellaan. Yhteensovittamisella tarkoitetaan:

Koordinoida: järjestää yhteen, rinnakkain, yhteistoimintaan; rinnastaa.¹¹⁰

Jos jotain sovitaan yhteen, silloin pitäisi olla osia, joita voi ja kannattaa sovittaa yhteen. Jos suunnitelmia tai muita etukäteisvalmisteluja ei ole olemassa tai ne ovat vanhoja, niillä ei ole käytännössä mitään merkitystä. Valmiussuunnitelmien puute vaikeuttaa myös yhteistoiminnan järjestämistä.

Yhteenveto valvonnan muodoista ja tavoista

Taulukko 4. Valvonnan muodot ja tavat

	Etukäteisvalvonta	Jälkikäteisvalvonta
Laillisuusvalvonta	A	B
Tarkoituksenmukaisuusvalvonta	C	D

A) Etukäteinen laillisuusvalvonta

Sisäasiainministeriön tai lääninhallituksen palveluksessa oleva pelastusviranomainen valvoo pelastuslaitoksia erityisesti palvelutasopäätöksen hyväksymisen yhteydessä.

Pelastuslaki 13§ Palvelutasopäätös

Alueen pelastustoimi päättää pelastustoimen palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnetto-

¹¹⁰ Sivistyssanakirja s. 388.

muuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi.

Päätös on laadittava olemaan voimassa määräajan.

Palvelutasopäätös on toimitettava lääninhallitukselle. Jos palvelutasopäätös on puutteellinen, lääninhallitus voi palauttaa asiakirjan täydennettäväksi.

Sisäasiainministeriön asetuksella säädetään tarvittaessa palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta.

Pelastustoimen palvelutasossa on otettu kantaa vain pelastuslaitoksen vastuulla olevaan varautumisen tasoon. Kuntien vastuulla olevaa varautumista ei arvioida tällaisen palvelutusoarvioinnin avulla. Osittain tällaisen arvioinnin puuttumisen takia kuntien varautumisen taso on hyvin vaihteleva. Ongelmana tässäkin on erottaa, mikä on laillisuusvalvontaa ja mikä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa; palvelutasopäätös on kuntien kuulemisen jälkeen hyväksytty, mutta palvelutasopäätöksen ”puutteellisuuden” merkitys ja sisältö jäävät epäselväksi.

Pelastuslain 14§:ssä

Palvelutason valvonta

Lääninhallituksen tehtävänä on valvoa, että pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Tässä tarkoituksessa lääninhallituksella on oikeus saada alueen pelastustoimelta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä.

Jos pelastustoimen palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata lääninhallituksen asettamassa määräajassa, lääninhallitus voi 82 §:ssä säädetyllä tavalla velvoittaa saattamaan palvelut laissa vaaditulle tasolle.

Säännöksessä tavoitellaan laillisuusvalvontaa, mutta mitä tarkoittaa ”saattamaan palvelut laissa vaaditulle tasolle”, jos palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia ja myös toiminta poikkeusoloissa on otettava huomioon (pelastuslaki 12§)? Miten käytännössä mitataan, vastaako palvelutaso onnettomuusuhkia ja miten toiminta poikkeusoloissa on huomioitu? Pelastuslaista ei löydy selkeää mittaria tai arviointimenetelmää, joten kyseessä on vapaa harkinta eli tarkoituksenmukaisuusharkinta. Riskialueiden määrittämiseksi on olemassa paikkatietojärjestelmiä. Tällaiset ohjelmat ovat apuvälineitä valmiutta suunniteltaessa, mutta niiden antamat tiedot tuskin ovat sitovia. Itse palvelutason

arviointi ja valvonta toimivat kohtuullisesti, mutta riskienhallinnan tason analysointia on edelleen kehitettävä.

Sisäasiainministeriö ja lääninhallitus voivat antaa ohjeita pelastuslain 68§:n nojalla.

68§ Väestönsuojelun suunnittelun ohjaaminen

Sisäasiainministeriö voi antaa yleisiä ohjeita viranomaisille ja yksityisille väestönsuojelun henkilöstö- ja materiaalimäärävahvuuksista sekä organisaatiosta, väestönsuojelun valmistelusta ja suorittamisesta sekä niissä tarvittavasta yhteistoiminnasta. Vastaava oikeus on lääninhallituksella läänin alueella

Sanamuodon mukaan sisäasiainministeriö voi antaa yleisiä ohjeita. Lainsäädäntömuutoksen yhteydessä aikaisemmin annetut ohjeet kumoutuivat siirtymäajan jälkeen. Sisäasiainministeriö ei ole enää antanut ohjetta määrävahvuuksista väestönsuojeluun, koska silloin ei voida enää puhua yleisestä ohjeesta - suunnittelijat katsoisivat riittävät voimavarat suoraan taulukosta. Ministeriön tai lääninhallituksen antama ohje ei ole oikeuslähteenä vahvasti velvoittava¹¹¹ vaan heikosti velvoittava. Mikäli jonkin suunnitelman pohjaksi on annettu ohje, suunnitelmaa ei ole pakko tehdä ohjeen linjausten mukaisesti. Sisäasiainministeriön antamien ohjeiden vähäisyydestä tai puuttumisesta on kanneltu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksessään, että sisäasiainministeriö on käyttänyt harkintavaltaansa lainmukaisesti.¹¹² Suunnittelun ohjaaminen kuuluu sisäasiainministeriön harkintaan, ja sisäasiainministeriö toteaa oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että sillä ei ole laajaa ohjaamisvaltuutta.¹¹³

B) Jälkikäteinen laillisuusvalvonta

Jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan lääninhallituksella on oikeutus edellä mainitun kuntalaki 8§:n mukaisesti. Kantelut, jotka koskevat kuntien toiminnan laillisuutta, käsitellään

¹¹¹ Tuori, Sosiaalioikeus s.136. Sisäasiainministeriön pelastusosaston antamaa toimintavalmiusohjetta on käytetty pelastuslaitosten lähtövahvuuksista olevissa oikeustapauksissa. Osa tuomioistuimien ratkaisuihin on äänestysratkaisuja mutta toimintavalmiusohjetta on käytetty oikeuslähteenä, menestyksellisesti. Eräänä syynä tähän pidän sitä, että toimintavalmiusohje on suurelta osin työturvallisuuslain soveltamisohje pelastustoiminnassa. Ohjeet ja suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia (*Lehtonen*, viranomaisohjeet, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica VII s. 1288*).

¹¹² Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 16.12.2008. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain antamaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

¹¹³ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 16.12.2008.

läninhallituksessa. Läninhallitus ei siis toimi kunnan päätösten valitusviranomaisena vaan käsittelee kantelut, jotka sille kuuluvat. Jälkikäteinen valvonta eli kanteluiden käsittely ei tässä kuntien varautumisen ongelmia käsittelevässä raportissa ole tarkoituksenmukaista. Varautumiseen liittyvien päätösten osalta kuntien sisäinen oma valvonta oikaisuvaatimuksineen ja kunnallisvalituksineen lienee erittäin harvinaista. Tarkalleen ottaen oikaisuvaatimusmenettely on kunnan sisäistä valvontaa, jonka voidaan katsoa olevan ennakkovalvontaa, koska oikaisuvaatimuksen käsittelyyn käytetään hallintolakia eikä hallintolainkäyttölakia. Valmiussuunnitelmien mahdollinen käsittely kunnan toimielimissä ei luultavasti ole kuntalaisen kannalta riittävän kiinnostava aihe valitustien käyttämiseen. Mikäli kanteluja varautumistoimenpiteiden laiminlyönneistä tehtäisiin, ne olisivat osoitus varautumisen ennakkojärjestelyjen epäonnistumisesta. Varautumisen kannalta tällainen jälkikäteinen arvostelu varautumisen laiminlyönneistä ei ole järkevää, koska varautuminen itsessään tarkoittaa valmistautumista mahdollisiin tuleviin ongelmiin.

Aikaisemmin todettiin, että sisäasiainministeriön ja läninhallituksen välisessä tulosso-
pimuksessa on kohta ”kuntien valmiussuunnitelmien tilanne on selvitettävä”. Edellä
kerrotun mukaisesti valvontaan on löydettävä oikeutus erityislainsäädännöstä ja pelas-
tuslain 51§ antaa pelastusviranomaisille oikeuden valvoa valmiutta vain pelastuslain
määrittämiin tehtäviin.

Pelastuslaki 51§ Valmiuden tarkastaminen

Pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia tässä laissa säädettyjen suuronnettomuu-
kien ja väestönsuojelun varautumisjärjestelyjen valvomiseksi. Tarkastuksen toimittajalla
on oikeus päästä tarkastettaviin tiloihin, ei kuitenkaan asuntoihin tai 35 §:n 4 momentissa
tarkoitettuihin paikkoihin, ja saada selvityksiä tässä laissa tai sen nojalla annetussa val-
tioneuvoston tai ministeriön asetuksessa vaadituista varautumista koskevista suunnitel-
mista ja muista järjestelyistä.

Valvontaoikeus on annettu pelastusviranomaisille, joita valtiolla ovat pelastuslain 4§:n
mukaan sisäasiainministeriön ja läninhallituksen tehtävään määräämät virkamiehet.
Pelastusviranomaisella on siis oikeus saada selvityksiä pelastuslain ja sen nojalla anne-
tun asetuksen pohjalta tehdyistä suunnitelmista ja muista ennakkovalmisteluista.
Asetuksen 6§:ssä (raportin sivulla 14) määritellään kunnan tehtävät pelastustoimessa.
Kunnan tehtävistä ja sitä kautta suunnitelmista ja muista etukäteisvalmisteluista ei ole

asetuksessa mainittu, esimerkiksi kunnan valmiussuunnitelman yleistä osaa eikä tiedotamista. Siten vain pelastustoimintaan tai väestönsuojeluun kuuluvia tehtäviä voidaan valvoa. Kuntalaisten kannalta valvonnan ulkopuolelle (pelastuslain määräämien tehtävien) jäävät mm. tartuntasairaudet, ympäristöterveydenhuollon tehtävät, vesihuolto, energihuolto ja muut teknisen toimen tehtävät. Näiden tehtävien ohjaus on mahdollisesti erityislainsäädännössä. Ministeriöiden ohjaus varautumisessa on hyvin vaihtelevaa. Osa tehtävistä on siirretty yksityisille palveluntarjoajille, mitä on käsitelty ulkoistamisen yhteydessä neljännessä luvussa.

Valtion pelastusviranomaisen voi tehdä tarkastuksia ja pyytää selvityksiä pelastuslaissa ja -asetuksessa määriteltyihin tehtäviin, mutta niiden merkitys on epäselvä. Lääninhallitus voi myös vastaisuudessa kysyä kunnilta valmiussuunnitelmien tilanteesta, mutta mitään pakkokeinoja suunnitelmien tai muiden selvitysten saamiseksi ei ole. Lääninhallituksella ei ole toimivaltuutta ainakaan pelastuslain nojalla saada pelastuslain ulkopuolisista tehtävistä edes tietoja. Kunnat voivat vastata, jos niin haluavat.

C ja D) Tarkoituksenmukaisuusvalvonta ei ole mahdollinen, mikäli erityislainsäädännössä ei ole erikseen toimivaltaa annettu. Tarkoituksenmukaisuus kuuluu kunnalliseen itsehallintoon. Ryyänen toteaa: ”Tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa valvontaviranomaisen oikeus ja valvonnan perusta on oltava riittävän yksityiskohtaisesti säännelty. Valvonta on perusteltua tältä osin pelkästään silloin, kun sen voidaan katsoa edellyttävän kunnan asukkaan oikeussuojaa.”¹¹⁴ Se, mitä oikeussuojalla tässä yhteydessä tarkoitetaan, jää epäselväksi - ehkä myös ihmisarvoinen elämä kuuluu oikeussuojan piiriin.

Näkemykseni mukaan laillisuusvalvontaa on se, kun todetaan suunnitelman olevan olemassa. Kuntien ei ole pakko vastata valmiussuunnitelmakyselyihin eikä esitellä suunnitelmiaan pelastusviranomaiselle tai lääninhallituksen virkamiehelle. Suunnitelman laajuus, tarkkuus ja ajantasaisuus ovat mielestäni tarkoituksenmukaisuutta. Tarkoituksenmukainen suunnitelma voi olla toimiva ja järkevä, vaikka se onkin suppea ja vanha. Suunnitelma voi olla epätarkoituksenmukainen, mutta silti laillinen, koska se on olemassa.

¹¹⁴ Ryyänen, Muuttuva kunnallisoikeus s. 180.

Valtio valvoo perusoikeuksien, mm. ihmisarvoisen elämän, toteutumista kunnissa. Se, minkälaisin keinoin valtion on mahdollisuus puuttua kuntien puutteellisiin palveluihin, on jonkin verran epäselvää, vaikka ns. lex-Karkkilasta onkin kokemuksia. Lain taustalla olivat taloudelliset vaikeudet eikä suoranaisesti perusoikeuksien loukkaaminen, vaikka elintärkeät palvelut olisivat häiriintyneet tai loppuneet, jos mitään ei olisi tehty.

6 KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on parantanut yhteiskunnan varautumista. Strategian pääasiallinen tavoite uhkakuvien määrittelyn lisäksi on ministeriöiden välisen työnjaon selkiinnyttäminen, mutta se ei sellaisenaan turvaa kansalaisten välttämättömien peruspalvelujen saatavuutta. Varautumisen pääasiallista tavoitetta on muutettava yhteiskunnan hallinnollisten rakenteiden ylläpidosta yksittäisen ihmisen elinolosuhteiden turvaamiseen.

Paikallisten toimijoiden määrä on lisääntynyt ja toiminnot ovat verkottuneet, mutta läheskään kaikilla palvelun tuottajilla ei ole varautumisvelvoitetta. Paikallista varautumista pystytään kehittämään, mikäli ministeriöt ohjaavat hallinnonalansa varautumista voimakkaammin. Lainsäädäntöä on muutettava, mikäli halutaan vahvasti velvoittavaa ohjausta kunnille. Kunnallinen itsehallinto on kasvanut, joten todennäköisempää on informaatio-ohjauksen laajeneva käyttö varautumisen ohjauksessa. Pelastustoimen informaatio-ohjaus näyttää toimivan melko hyvin: kaikki osapuolet hyötyvät yhteistoinnista, koska ongelmat ovat lähes kaikilla osin yhteiset. Vanhakantaiseen laillisuusvalvontaan tuskin on paluuta, vaikka niin sanotut sektoriministeriöt ovat aktiivisesti pyrkineet palauttamaan kuntiin kohdistuvan hallinnollisen valvonnan.¹¹⁵ Lääninhallitus voisi tällaisten päälinjausten pohjalta paremmin yhteensovittaa alue- ja paikallistason toimijoiden varautumisen tasoa, mikäli ministeriöt tulosohtaisivat ja resursoisivat tehtävää riittävästi.

Hallinnolliset muutoksenhakekeinot ja nykyiset seuranta-, arviointi- ja valvontakeinot eivät ole riittäviä oikeusturvakeinoja palvelutuotannon monimuotoistuksessa.¹¹⁶ Kuntien moninaisuudesta johtuen emme voi luottaa pelkästään kunnallisen itsehallinnon tuottavan yksinään riittävät peruspalvelut kuntalaisille. Ohjauksen ja valvonnan epäselvyydet ovat ajaneet tilanteen siihen, että eduskunnan oikeusasiamies, hallinto-oikeudet ja KHO määrittävät, miten asiat pitää hoitaa.¹¹⁷ Nykyinen tilanne on kestävä, ja aluehallin-

¹¹⁵ Ryynänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 105. Toteamus ei liity suoranaisesti varautumiseen vaan yleisesti valtion ja kuntien suhteeseen.

¹¹⁶ Ryynänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 17. Ryynänen esittää lääninhallitusten muuttamista kehittämis- ja asiantuntijavirastoiksi, jolloin niiltä poistettaisiin kuntiin kohdistuva hallintovalta (Ryynänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 116.)

¹¹⁷ Ryynänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 119. Ryynänen mielestä kyseessä on jopa lainsäädännön epäselvyydestä.

non uudistamisen yhteydessä varautumisen puutteet on nostettava esiin. Eräänä tavoitteena voisi olla, että vain yksi ministeriö osoitettaisiin kuntien valvojaksi¹¹⁸ tai yhteistyökumppaniksi. Samassa yhteydessä pitäisi pohtia, mikä on Suomen Kuntaliiton rooli edunvalvontajärjestönä. Voidaan kysyä, onko edunvalvontajärjestön roolina pelkästään yrittää väistää kunnille kuuluvia tehtäviä, vai pitäisikö Kuntaliiton lähteä tukemaan kuntien varautumista?

Kehittämisehdotukset:

1 Ohjaus

Lainsäädäntöä on muutettava siten, että viranomaisella on selkeä velvoite varautua poikkeusolojen lisäksi myös häiriö- ja erityistilanteisiin. Valtion ja kuntien välinen informaatio-ohjaus on otettava voimakkaammin käyttöön myös varautumisen ohjauksessa. Ohjauksen kehittäminen edellyttää valtion keskushallinnon ratkaisuja ja aktiivista otetta aluehallinnon ohjaustehtävän edellytysten luomiseksi. Ohjaukseen on osoitettava riittävästi ohjeistusta ja voimavaroja.

2 Valvonta

Mikäli halutaan varmistaa palvelujen saatavuus myös ongelmien ilmetessä, varautumisen valvontaa on kehitettävä. Mikäli kuntien valvomaton, omaehtoinen varautuminen katsotaan riittäväksi, varautumisen taso tulee pysymään vaihtelevana kuntien välillä.

3 Sanktiot

Valmiussuunnittelun merkitys ihmisten hyvinvoinnille on niin merkittävä, että suunnitelmavelvoitteen laiminlyönti on sanktioitava. Esimerkkinä voisi käyttää työturvallisuuslakia.

¹¹⁸ Ryynänen, Kunnat valtion valvonnassa s. 87.

VIRALLISLÄHTEET

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 16.12.2008; dnro 1200/4/07.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 25.10.2004; dnro 798/4/03 ja 2139/4/03.

Geneven yleissopimus (1949) lisäpöytäkirja I, 1977.

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

Hallituksen esitys 192/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

Hallituksen esitys 1/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitys 192/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HelHO 12.6.2008 1751 (ei lainvoimaa).

KKO:1963-II-88

KKO:1982-II-141

KKO:1989:50

Komiteanmietintö 1983:3. Kuntien itsehallintokomitean mietintö, Helsinki 1983.

Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö, Helsinki 1992.

Komiteanmietintö 1992:34. Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin, Helsinki 1992.

Komiteanmietintö 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö, Helsinki 1993.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/1996.

Valtioneuvoston periaatepäätös. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, 23.11.2006.

KIRJALLISUUS

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa, Helsinki 2000.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo, Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995.

Eerola, Arto: Läntisen maanpuolustusalueen esikunta/huolto-osasto, vapauttamisperuste 18.12.2007.

Etelä-Suomen lääninhallitus, valmisteluryhmän nimittäminen Etelä-Suomi-06-valmiusharjoitukseen, kirje PTH 5B, 19.1.2006.

Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien valmiussuunnitelmien tilanne Etelä-Suomen läänissä, kirje PTH 1B, 10.1.2007.

Etelä-Suomen lääninhallitus, yhteenveto kuntien valmiussuunnitelmien tilanteesta Etelä-Suomen läänissä, kirje PTH 54B, 15.6.2007.

Etelä-Suomen lääninhallitus, kuntien ulkoistettujen palvelujen varautumistilanne, Webropol - kysely, 13.6.2006.

Etelä-Suomen lääninhallitus, pelastusosasto, työnjako 31.8.2007.

Force Majeure-ehto, osoitteessa www.e-center.fi/index.phtml?printer=1&s=26. Viitatuspäivä 4.6.2007.

Hannus, Arno - Hallberg, Pekka: Kuntalaki, 2. painos, Helsinki 1997.

Hannus, Arno - Hallberg, Pekka: Kuntalaki, 3. painos, Porvoo 2000.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat, 4. painos, Helsinki 2001.

Hautamäki, Antti: Kohti kuntien ja valtion yhteisvastuuta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1995 s.164.

Heinonen, Ilkka: Kunnallinen itsehallinto pelastustoimessa, tutkielma Rovaniemi 2003.

Heinonen, Ilkka: Valmiusharjoitusta edeltävä koulutus Etelä-Suomen lääninhallituksessa. Tampere 2007.

Hemmo, Mika: Sopimusoikeuden oppikirja, Helsinki 2006.

Heuru, Kauko: Uusi kuntalaki, Helsinki 1995.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana, Saarijärvi 2002.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto, Helsinki 2001.

Hidén, Mikael: Kunnat ja valtiosääntö, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001 ss.152.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija, oikeudellisen aseman sääntely, Helsinki, 2006.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme, Turku 2000.

Klami, H.T.: Oikeusnormi, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica VII*, Jyväskylä 1999.

Kosola, Kari: Työturvallisuussuunnitelmavelvoitteen laiminlyönti Uudenmaan työsuojelupiirissä, puhelinkeskustelu 14.1.2009.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Helsinki 2000.

Laakso, Seppo: Viranomaisen harkintavalta, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica V*, Jyväskylä 1997.

Lehtonen, Asko: Viranomaisohjeet, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica VII*, Jyväskylä 1999.

Lehtonen, Markku: Pirkanmaan kuntien valmiussuunnittelutilanne, sähköposti 15.12.2008.

London, Sonja: ulkoistuksessa on muistettava tietosuoja myös poikkeustilanteissa, *Turvallisuus-lehti* 6/2007.

Lääninhallitusten prosessikartta, Sisäasiainministeriö 22.9.2007.

Makkonen, Kaarle: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia, Vammala 1981.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Helsinki 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, Helsinki 2007.

Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto, Helsinki 1991.

Niemivuo, Matti: Kansallinen lainvalmistelu, Helsinki 1998.

Nummela, Juhani: Kuntien ja valtion väliset suhteet - Perustuslain uudistus, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/1998 s. 71.

Nykysuomen sanakirja 2, Porvoo 1978.

Prättälä, Kari: Kuntayhtymä, *Encyclopædia Iuridica Fennica V Julkisoikeus*. Jyväskylä 1997.

Pystynen, Erkki: Liittokunta, *Kunnallisalan kehittämissäätiö*, Helsinki 1996.

Pöyhönen, Juha: Oikeusjärjestys, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica VII*, Jyväskylä 1999.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa, Helsinki 1997.

Rudanko, Matti: Ylivoimainen este, Encyclopædia Iuridica Fennica, Jyväskylä 1994.

Rytkölä, Olavi: Kuntain yhteistoiminta, Vammala 1952.

Ryynänen, Aimo: Yhtenäisvaltio vai 455 osavaltiota? Uusi kuntalaki ja uudet perusoikeudet kunnan hallinnon ja palvelutuotannon perustana, kunnan näkökulma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1996 s. 456.

Ryynänen, Aimo: Kansalaisen asema kunnassa. Defensor Legis N:o 4/1999 s. 704.

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus, Maarianhamina 1999.

Ryynänen, Aimo: Paikallinen itsehallinto, Maarianhamina 1997.

Ryynänen, Aimo: Kriisikuntalaki ja kunnallinen itsehallinto, Lakimies 7/1994 s. 899.

Ryynänen, Aimo - Lehkola, Raimo - Mennola Erkki: Kunnallisoikeus, johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin, Helsinki 1995.

Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa, Vammala 2004.

Ryynänen, Aimo: Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta, Juhlakirja Esko Riepula (toim. Paaso, Ilpo), Tampere 2001 s. 118.

Sakslin, Maija: Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, teoksessa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Jyväskylä 2005.

Sivistyssanakirja, Keuruu 1998.

Sisäasiainministeriön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen välinen tulossopimus 2007.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston ja Etelä-Suomen lääninhallituksen välinen tulossopimus 2007.

Sisäasiainministeriö, pelastusosasto: kuntien johtokeskustilat 7.8.2007 (SM-2007-2382/Tu-34).

Soininen, Matti: Itä-Suomen läänin (Pohjois-Savon maakunnan) kuntien valmiussuunnitelmatilanne, sähköposti 7.11.2008.

Stenvall Jari – Syväjärvi Antti: Hyvä informaatio-ohjaus vaikuttaa ja tuo tulosta, osoitteessa

<http://www.ulapland.fi/?newsid=6225&deptid=24803&showmodul=47&languageid=3&news=1>. Viittauspäivä 5.2.2008.

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos, Helsinki 1928.

Suomen kielen perussanakirja, toinen osa, Helsinki 2001.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus, Porvoo 2000.

Valtioneuvoston kanslia asettamispäätös, valtion kriisijohtamismallin toteutuminen uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa 11.12.2007.

Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. Sanastokeskus TSK. Helsinki 2007.

Vilkki, Juha: Oulun läänin kuntien valmiussuunnitelmatilanne, sähköposti 19.12.2008.

Vilkki, Juha: Ulkoistetut palvelut Oulun läänin kunnissa, sähköposti 19.12.2008.

Virolainen, Jaana: Kuntien valtionvalvonnan normiperusta, teoksessa Kunnat valtion valvonnassa, Vammala 2004.