

Jyväskylän kaupungin kommentit oikeusministeriölle valmiuslain uudistamiseen liittyvään työryhmän mietintöön

Jyväskylän kaupunki pitää tärkeänä, että varautumisen suunnitteluvaatimukset on ehdotetussa lakiluonnoksessa kuvattu tarkemmin ja että varautumisen riskienhallinta on sisällytetty luonnokseen.

Kaupunki kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti ehdotettuihin pykäliin, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta kunnan edellytyksiin suoriutua perustehtävistään poikkeusoloissa. Yleisenä huomiona voidaan todeta, että poikkeusoloissa myös kunnan palvelujen kysyntä kasvaa, mikä luo jo itsessään haasteita riittävän henkilöstöresurssin saatavuudelle. Komiteamietinnössä kunnalle on esitetty voimassa olevaa Valmiuslakia laajempia velvoitteita mm. siirtyneen väestön huollon ja tilapäismajoituksen järjestämisessä ja toisaalta supistettu vastuuta mm. kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaamisessa. Perusteltuna huolena on todettava, että komiteamietinnössä ei ole riittävällä tavalla esitetty keinoja kunnan kriittisten peruspalvelujen resursoinnin turvaamiseksi. Kunnan peruspalvelut mahdollistavat muun yhteiskunnan toiminnan myös poikkeusoloissa. Samoin komiteamietinnössä on joitakin epäyhtenäisyyksiä eräiden hallinnollisten velvoitteiden jatkumisesta poikkeusoloissa, esimerkiksi terveydensuojelun viranomaistehtäviä koskevassa pykäläluonnoksessa.

90§ Kulutushyödykkeiden riittävyyden turvaaminen

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin säännöstelystä ohjauksesta, toimeenpanosta ja valvonnasta vastaavista viranomaisista. Säännöstelyn ohjauksesta ja toimeenpanosta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö ja Lupa- ja valvontavirasto. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi siten esimerkiksi ostokiintiöjärjestelmän valtakunnallisen käyttöönottoon varautumisesta osana sille säädettyjä tehtäviä. Ehdotetun momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto laskisi ostokiintiön mukaiset osto-oikeudet ja toimittaisi ne ilman eri päätöstä siten kuin tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään. Jos osto-oikeuksia ei olisi mahdollista toimittaa sähköisesti tai postitse, kunnat toimittaisivat osto-oikeudet alueensa asukkaille ja näiltä osin siten avustaisivat Lupa- ja valvontavirastoa tehtävässään.

Päivittäistavarakaupan säännöstelyn toimeenpanovastuun siirtyminen pois kunnalta on hyvä muutos voimassa olevaan lainsäädäntöön, sillä kunnalla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä säännöstelyn kokonaisvaltaiseen toimeenpanoon. Kunnalle on luontevaa toimia tarvittaessa säännöstelyviranomaisen tukena säännöksen toimeenpanossa.

97§ Terveysuojelua koskevat poikkeukset

Lakiluonnoksen 97 § on lueteltu terveydensuojeluviranomaisen osalta aika seikkaperäisestikin, mitä se voi jättää tekemättä poikkeusoloissa. Samalla kunta on kuitenkin sekä elintarvikevalvontaviranomainen että tupakkalakia valvova viranomainen, joiden osalta ei ole mitään kirjauksia eikä voi jättää näin ollen mitään tekemättä, kuten esim. ilmoitusten käsittelyä. Olisiko laissa tarpeen ylipäättään olla yleinen kirjaus siitä, mitä kunnan eri valvovat viranomaiset voivat jättää tekemättä poikkeusoloissa? Kyseinen kirjaus koskisi em. viranomaistehtävien ohella esim. ympäristönsuojeluviranomaista.

101 §. Opetustoiminnan ja kasvatuksen järjestämistä koskevat muutokset

Voimassa olevasta laista poiketen sääntelyyn sisältyisi mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella siirtymisestä etäopetukseen tai etäopiskeluun. Korona-aikana mahdollistettiin etäopetus opetuksenjärjestäjän päätöksellä. Valmiuslakiin ehdotetussa sääntelyssä on sen sijaan kyse etäopetukseen tai etäopiskeluun siirtymiseen velvoittamisesta valtioneuvoston asetuksella. Velvoite

koskisi kaikkia lakiehdotuksessa tarkoitettuja opetuksen järjestäjiä ja rajoittaisi siten merkittäväällä tavalla näiden toimintavapautta. Sääntelyllä pyritään varmistamaan perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen ja muun opetuksen jatkuminen opiskeluympäristön turvallisuus huomioon ottaen myös poikkeusoloissa.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että etäopiskelun mahdollisuus on hyvä keino taata koulutyön jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Etäkouluun siirtyminen tulee olla kuitenkin tarkoin harkittua ja lyhytaikaista, taikka rinnakkain lähiopiskelun kanssa tapahtuvaa.

Kuten mietinnössäkkin todetaan, etäkoulu saattaa olla riski haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten oikeuksille perusopetuksen täysimääräiseen toteutumiseen. Koulu ja varhaiskasvatus on tärkeä palvelu myös sosiaalisen yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Korona-ajan etäkoulu osoitti, että kouluruokailu ja turvallisten aikuisten läsnäolo ovat tärkeitä haavoittuvassa asemassa oleville lapsille. Etäkoulu voi heikentää haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten hyvinvointia ja olla siten yhteiskunnan henkistä kriisinkestävyyttä ja toimintakykyä heikentävä toimi.

Kunnan lakisääteinen tehtävä on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja poikkeusoloissa tehtävä erityisesti korostuu. Korona-ajan etäopetusaika on jättänyt pysyviä jälkiä nuoriin, jotka olivat lapsia poikkeusolojen aikana. Etäkoulu tulisi nähdä viimesijaisena ja väliaikaisena tapana varmistaa koulunkäynti tilanteessa, jossa fyysinen koulu ei ole käytettävissä, oppilas on päätenyt kauas koulustaan, alueen väestö on määrätty siirtymään tai jokin muu tilanne uhkaa lasten terveyttä tai turvallisuutta. Edelleen herää kysymys, kuinka Valtioneuvoston asetuksella määrätty velvoite etäkouluun siirtymiseen huomioi kuntien erilaiset tilanteet ja edellytykset opetuksen järjestämiseen poikkeusoloissa. Tämä edellyttää erinomaista tilannekuvan käsittelyä kaikilla hallinnon tasoilla.

Varhaiskasvatukseen esitetyt rajaamismahdollisuudet ja resurssimaitoituksen väliaikaiset lievennykset voivat parantaa kunnan mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja näitä mahdollisuuksia tulisi voida hyödyntää myös normaaliolojen laajoissa häiriötilanteissa. Rajaamista ei saisi kuitenkaan käyttää keinona ohjata kriittistä työvoimaa toisaalle. Varhaiskasvatuksessa työskentelee paljon sosiaali- ja terveysalan pätevyiden omaavia henkilöitä, ja varhaiskasvatuksessa on pitkään ollut haasteita lainmukaisen henkilöstömitoituksen toteuttamisessa niin henkilöstön laadun kuin määrän suhteen. Poikkeusoloissa henkilöstön pätevyysvaatimuksista tulisi voida joustaa, mikäli vaihtoehtona on palvelun sulkeminen (vrt. 98§ Poikkeaminen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatissa toimimisen edellytyksistä).

Varhaiskasvatuspalvelujen rajaaminen poikkeusoloissa esim. vain kriittisissä tehtävissä toimivien henkilöiden lapsille (nk. hätätyö) osuu erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja perheisiin. Oikeutta varhaiskasvatukseen ei voi siten tarkastella vain kriittisten palvelujen henkilöstötarpeen näkökulmasta, vaan varhaiskasvatus on lapsen perusoikeus ja tulee nähdä yhteiskunnan kriittisenä palveluna, jolla osaltaan mahdollistetaan kaikkien väestöryhmien selviytyminen. Varhaiskasvatuksen rajaaminen tai keskeyttäminen tulisi olla viimesijainen toimenpide tilanteessa, jossa kunnalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta palvelun järjestämiseen, esim. kunnan evakuointitilanteessa toisaalle.

Sekä perusopetusta että varhaiskasvatusta tulee siten pyrkiä tarjoamaan kaikissa olosuhteissa, niillä resursseilla ja niissä puitteissa, mitkä ovat saatavilla. Hyvin vaikeissa olosuhteissa palvelun saatavuuden hetkellinen tai osittainen rajaaminen voi olla pakollista, mutta lähtökohtaisesti lasten ja nuorten palvelut tulisi nähdä niin tärkeinä yhteiskunnan kokonaiskriisinkestävyiden kannalta, että niiden resursointi mm. työvoiman ja tilojen saatavuuden osalta tulisi varmistaa valmiuslaissa (vrt. sote-palvelut). Muutoin on vaarana, että heikoimmassa asemassa olevat päätyvät enenevissä määrin jo valmiiksi kuormitetun sote-sektorin (esim. lastensuojelu) asiakkaaksi.

153 §. Siirtyneen väestön palvelujen järjestäminen.

Pykälässä säädettäisiin siirtyneen väestön palvelujen järjestämisestä vastuullisista viranomaisista ja niiden tehtävistä. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoituksena on turvata huomattavan väestömäärän vastaanoton edellyttämät järjestelyt, jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä selkeyttää sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisten sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuuta sekä eri viranomaisten vastuita tehtäviä tilanteessa, jossa merkittävä määrä väestöä on siirtynyt poikkeusolojen takia oleskelemaan varsinaisen asuinpaikkansa ulkopuolelle.

Pykälän 1 momentin mukaan hätämajoituksen ja ruokahuollon sekä muiden kiireellisen ja välttämättömän huolenpidon edellyttämien palvelujen järjestämisvastuu kuuluisi hyvinvointialueille. Järjestämisvastuu kattaisi siirtyneen väestön ensivaiheessa tarvitsemat palvelut. Hyvinvointialueella sijaitsevien kuntien tulisi tukea hyvinvointialuetta järjestämisvelvollisuuden hoitamisessa osoittamalla hyvinvointialueen käyttöön tarpeellisia kiinteistöjä, henkilöstöresursseja, ruokahuollon palveluja ja välttämätöntä infrastruktuuria. Yleisjohtovastuu varsinaisesta siirtymisestä ja sen myötä vastuu kokonaisuuden koordinaatiosta säilyisi pelastustoimen viranomaisilla.

Kunnalla voi olla esimerkiksi liikuntahalleja ja muita toimitiloja ja kiinteistöjä, joita on mahdollista hyödyntää hätämajoituspaikkoina. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus yhteistyössä palveluntuottajiensa ja vapaaehtoisten kanssa huolehtia evakuoitun väestön tarvitsemasta ruokahuollosta ja esimerkiksi majoittamisen järjestämiseen liittyvistä muista tehtävistä. Kunnan velvollisuudella järjestää myös välttämätön infrastruktuuri viitattaisiin mm. evakuointikeskusten järjestelyjen edellyttämään juomaveteen, jätehuoltoon tai tietoliikenneyhteyksiin. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa kustannusten jako tai lisärahoitus jo normaalioloissa, mikäli em. tarpeisiin tarvitaan perusvarustuksen ylittävää varustelua.

Pykälän 3 momentin mukaan silloin, kun kunnan alueella asettunut henkilö on tehnyt 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtymisestään kunnalle, kyseisen kunnan ja sekä sen hyvinvointialueen on järjestettävä kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle laissa säädetyt palvelut siirtyneille henkilöille samoin perustein kuin kunnan ja hyvinvointialueen asukkaille. Ehdotettu laajennus kuntien velvoitteisiin siirretyn väestön huollossa edellyttää, että kuntien lakisääteisten kriittisten perustehtävien toteutuminen myös poikkeusoloissa on turvattu. Siirretty väestö lisää kuntien peruspalvelujen kysyntää merkittävästi ja siten myös kuntien henkilöstöresurssien ja tilojen tarve kasvaa. Mahdollisuus osoittaa henkilöstöä tai tiloja hyvinvointialueiden tarpeisiin on rajallinen. Henkilöstön riittävyys poikkeusoloissa tulisi varmistaa mm. työvelvoitteen kohdentamisella kunnan kriittisiin palveluihin, tietyistä hallinnollisista määräaajoista sekä palveluiden henkilöstömitoitus- ja pätevyysvaatimuksista poikkeamisella tilapäisesti.

15 luku Asumisen järjestäminen

Jyväskylän kaupunki pitää hyvänä, että asumisen järjestämistä koskevaan sääntelyä on mietinnössä täsmennetty. Myös toimivaltuuksien käyttöönottoa portaittain valtioneuvoston asetuksella voidaan pitää hyvänä muutoksena nykyiseen.

Mietinnössä esitettyä majoitusliikkeiden hintasäännöstelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, kuten myös mietinnössä esitettyä pykälää vuokran korottamisen ja vuokrasopimuksen irtisanomisen rajoittamisesta, jotta turvataan jo paikkakunnalla asuvien henkilöiden asuminen tilanteessa, joka voi johtaa vuokra-asuntomarkkinahäiriöihin, kohtuuttomiin sopimusehtoihin tai sopimusmuutoksiin.

Asuttamiseen liittyy myös mietinnössä uutena esitetty pykälä siirtyneen väestön ilmoitusvelvollisuudesta, jota voidaan pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena myös asumisen järjestämisen näkökulmasta.

Jyväskylän kaupunki on kuitenkin huolissaan, ovatko mietinnössä asumisen järjestämiseksi esitetyt toimivaltuudet riittäviä tilanteissa, jossa tarvittaisiin suuria väestönsiirtoja, huomioiden, että useissa kunnissa voi olla tarpeen tehdä myös paikallisia valmiusevakuointeja, jotka osaltaan vaikuttavat kunnan asuttamiskapasiteettiin. Mietinnössä on ylimääräiseen huoneeseen asutettaessa esitetty vaatimus omasta sisäänkäynnistä, joka tarkoittaisi voimassa olevaa valmiuslakia huomattavasti vähäisempää asuttamiskapasiteettia, ja voisi merkittävästi haitata kunnan mahdollisuuksia asuttamisen järjestämiseen.

Valmiuslain jatkovalmistelussa tulisi myös tarkastella, onko asuntokannan säännöstelyviranomaisen välttämätöntä olla toimielin, vai voisiko päätöksenteko tapahtua viranhaltijapäätöksenä. Suurissa väestönsiirroissa lyhyessä ajassa voi olla käsiteltävänä jopa tuhansia vuokrauspäätöksiä, jolloin yhden toimielimen tosiasiallinen mahdollisuus tehdä päätöksiä säädettyssä ajassa on rajallinen, huomioiden myös asuntokannan säännöstelyviranomaiselle säädetyn vaatimuksen osoittaa huoneisto ensisijaisesti sellaiselle asunnontarvitsijalle, jonka asunnontarve on suurin huomioiden hakijan ja hänen perheensä henkilökohtaiset olosuhteet tai terveydelliset syyt.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että asuttaminen tulisi jatkossa ottaa mukaan osaksi evakuointien suunnittelu- ja toimeenpano-ohjetta asumisen järjestämisen ollessa poikkeusoloissa kiinteä ja oleellinen evakuointien jatkumo. Lain jatkovalmistelussa tulisi myös selkeästi määrittää valtakunnallista kuntien asuttamistyötä koordinoiva ja tukeva valtion taho tai virasto muun muassa yhteisten toimintatapojen ja valtakunnallisesti yhtenäisen viestinnän varmistamiseksi. Asuntojen järjestämiselle poikkeusoloissa tulisi pohtia myös asuntokannan säännöstelyviranomaisten käytössä olevan valtakunnallisen vuokrausjärjestelmän kehittämistä, jonka mahdollistaisi muun muassa kuntien reaaliaikaisen vastaanottokapasiteetin arvioinnin.