

This is an electronic reprint of the original article. This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version: Lonka, H. ; Tervo, V-P ; Uoti, A. & Keinänen, A. (2021) Kuntaa koskeva sääntely ja kunnan oma säädösvalta kriisijohtamisessa. Focus Localis 2, 29-50.

Tämä on lehdessä artikkelin post print-versio.

Harriet Lonka, FT, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatioasiantuntija, Laurea Ammattikorkeakoulu, harriet.lonka@laurea.fi

Vesa-Pekka Tervo, FM, pelastustoimen kehittämisspäällikkö, Suomen Kuntaliitto ry, vesa-pekka.tervo@kuntaliitto.fi

Asko Uoti, HTT, YTM, professori, kunta- ja itsehallinto-oikeus, Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos, asko.uoti@uef.fi

Anssi Keinänen, HTT, KTT, professori, lainsäädäntötutkimus ja empiirinen oikeustutkimus, Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos, anssi.keinanen@uef.fi

Kuntaa koskeva sääntely ja kunnan oma säädösvalta kriisijohtamisessa

Harriet Lonka, Vesa-Pekka Tervo, Asko Uoti & Anssi Keinänen

Tiivistelmä

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien kriisijohtamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa koronapandemian takia julistettujen poikkeusolojen aikana keväällä 2020. Lähdemateriaalina käytetään 20 kunnassa vuosien 2017-2020 aikana hyväksytyjä häiriö- ja poikkeustilanteiden päätöksentekoa ohjaavia hallintosääntöjen lisäliitteitä. Tutkimuksemme tuo esiin merkittäviä järjestelmätason puutteita eri hallinnontasojen ohjauksessa suhteessa olosuhteiden erilaisuuteen eri kunnissa ja eri alueilla. Lainsäädäntö ei näytä riittävästi tunnistavan näitä erilaisuuksia ja sitä seikkaa, että yhteiskunnan suorituskykyä varautumiskysymyksissä voidaan parhaiten ylläpitää ja kehittää vastuutoimijoiden saumattomalla yhteistyöllä. Erityistoimivaltuuksien käyttöönotto kunnan hallintosäännöstä poiketen on merkittävä tulkinta kuntien itsehallinnon lainsäädännöllisistä rajoista ja osin myös kunta-valtio -suhteesta. Kuntalain julkikirjoitettu tavoite on luoda määrätykset ja edellytykset sellaisille rakenteille, joiden puitteissa kunnallinen demokratia, kuntien itsehallinto ja päätöksenteon läheisyysperiaate voivat aidosti toteutua. Havaintojemme perusteella on tarpeen saattaa kuntalaki vastaamaan paremmin kriisijohtamisen vaatimuksia erityyppisissä turvallisuustilanteissa. Nykyinen kuntalaki ei tarkastele, eikä tunnista edes kaikkein keskeisimpiä avaintekijöitä kriisijohtamisen asia- ja tehtäväkokonaisuudessa. Kunnan yleishallinnon asiakirjojen ja valmissuunnittelun asiakirjojen tulisi jatkossa muodostaa yhteinen kokonaisuus, joka määrittäisi kriisijohtamisen toteutuksen periaatteet.

Avainsanat:

kriisijohtaminen, johtaminen, kuntalaki, varautuminen, itsehallinto, vallanjako, perusoikeudet

Abstract

This study examines the state of crisis leadership and decision making in the Finnish municipalities during the Covid19 emergency conditions in spring 2020. The empirical material consists of municipal administrative regulations issued in 2017-2020 for guiding the decision making during abnormal and emergency conditions. Our study highlights significant system-level deficiencies in the guidance of different levels of government in relation to differences in circumstances in various municipalities and regions. Legislation does not seem to sufficiently recognize these differences and the fact that society's performance on preparedness issues can best be maintained and developed through seamless cooperation between those responsible. The introduction of special powers, deviating from the municipal administrative regulation, is a significant interpretation of the legal limits of municipal self-government and, in part, also of the municipal-state relationship. The declared goal of the Municipal Act is to create

definitions and conditions for structures within which municipal democracy, municipal self-government and the principle of subsidiarity of decision-making can truly be realized. Based on our findings, it is necessary to bring the legislation to better meet the requirements of crisis management in different types of security situations. The current Municipal Act does not review or identify even the most important factors in the crisis management agenda and tasks. In the future, the municipal general administration documents and the preparedness planning documents should form a common entity and define the principles of crisis management implementation.

Keywords:

crisis leadership, leadership, municipal law, preparedness, self-government, separation of powers, fundamental rights

1. Johdanto

Suomessa on tehty vuosikymmenien ajan viranomaisten varautumistoimintaa suuntaavaa kriisivarautumisen hallinnon ja lainsäädännön kehittämistyötä. Varautumisella tarkoitetaan etukäteistä toimintaa, jolla varmistetaan omien tehtävien ja muiden mahdollisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa eli normaalioloista poikkeusoloihin asti (Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2017)¹. Varautumisen lainsäädäntö kehittyi sotatilaan varautumisen ja siihen liittyen erityisesti materiaalistien varautumistarpeiden näkökulmasta aina vuoteen 1991 asti. Tällöin tulivat voimaan samanaikaisesti sekä uusi valmiuslaki (1080/1991) että sotatilalain uudistuksena vielä nykyisinkin voimassa oleva puolustustilalaki (1083/1991). (Kananen 2015, 79-81.) Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1994 ja perusoikeusuudistus 1995 pohjustivat vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Ennen muuta tämän kehityksen seurauksena tuli tarpeelliseksi toteuttaa valmiuslain uudistus. Uudistettu valmiuslaki (1552/2011) tuli voimaan 1.3.2012. Ajallisesti tähän yhteyteen sijoittui myös Suomen perustuslain 23 §:n (Perusoikeudet poikkeusoloissa) päivittäminen vastaamaan mahdollisten poikkeusolojen ja niitä koskevan poikkeusolosäätelyn vaatimusten osalta kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut (ks. Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 4.11.2011/1112, 23 §).

Merkittävän muutoksen valtioiden turvallisuusstrategioihin globaalisti aiheuttivat New Yorkin WTC-tornien terrori-iskut vuonna 2001 (Lonka 2016). Tämä kehitys oli osaltaan vaikuttamassa myös siihen, että Suomessa valtiollisen varautumisen ohjeeksi laadittiin ensimmäinen valtioneuvoston turvallisuusstrategia-asiakirja valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2003 (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, VNpp 27.11.2003). Tästä käynnistynyt valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö on synnyttänyt poikkihallinnollisen, kaikki ministeriöt kattavan kriisivarautumisen prosessin ja toiminnon, jota nykyisin koordinoi Turvallisuuskomitea.²

Valtiollisen varautumisen prosessin kehityksen rinnalla kuntien ja alueiden varautumisen hallinto on kokenut huomattavia muutoksia 2000-luvun aikana. Vuoteen 2003 asti ulottuneella kunnallisen pelastustoimen kaudella varautumisen asiantuntijuutta kunnissa edustivat erityisesti palopäälliköt ja muut pelastusviranomaiset (ks. esim. pelastustoimilaki 561/1999, § 4), mutta vuonna 2004 toimintansa aloittaneelle alueelliselle pelastustoimelle ei uudistuneessa pelastuslaissa (468/2003) annettu vastaavaa tehtävää. Tästä seurasi kirjava joukko erilaisia varautumista koskevan toiminnan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan malleja aluepelastuslaitosten ja kuntien välillä eri puolella Suomea. Uudistettu pelastuslaki (379/2011) antoi vuonna 2011 alueelliselle pelastustoimelle mahdollisuuden tukea alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on erikseen sovittu (379/2011, 27.3 §, kohta 2). Tämä osaltaan vakioi

varautumisen yhteistyön toimintamalleja aluepelastuslaitosten ja kuntien kesken, mutta toisaalta tällainen sääntely jätti toteutusmuodot yksinomaan paikallisen harkinnan varaan.

Kunnallisen ja alueellisen varautumisen sekä kriisijohtamisen kannalta olennainen muutos oli läänien lakkauttaminen ja aluehallintovirastojen perustaminen vuonna 2010 (Laki aluehallintovirastoista 896/2009 ja Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 906/2009). Lääninhallitus oli vastannut alueensa kuntien varautumisen tukemisesta. Se oli voinut ottaa johtovastuun useamman kunnan alueelle ulottuvassa väestönsuojelutilanteessa (Pelastustoimiasetus 857/1999, 5.1 §). Aluehallintovirastot vastaavat uudistetussa järjestelmässä alueellisten maanpuolustuskurssien sekä alueellisten valmiusharjoitusten järjestämisestä, kuten läänit aiemmin. Laissa aluehallintovirastoista (896/2009) myös kuntien valmiussuunnittelun tukeminen on kirjattu aluehallintovirastojen tehtäväksi (4.2 §, kohta 3), mutta tehtävän toteutus on ollut riippuvainen käytettävissä olevista resursseista, eikä vakioitua ja yhteistä toimintamallia ole otettu käyttöön. Suuronnettomuuksien ja muiden laajojen häiriötilanteiden yleisjohtovastuuta ei tällä hetkellä aluehallinnon tasolla ole millään taholla, lukuun ottamatta sotilaallisia tilanteita. Niin ikään lääninhallitusten aikaiset vaatimukset suojatuista johtokeskuksista ja yleisjohtovastuuseen liittyvästä päivystysvelvollisuudesta ovat aluehallinnosta poistuneet³.

Samaan aikaan, kun kunnallisen varautumistoiminnan tuki on ollut vaihtelevaa ja kriisijohtamisen toimivalta on valtion aluehallinnosta kokonaan hävinnyt, valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyössä kuntien ja aluehallinnon asema ja osallisuus on voimistunut. Esimerkiksi vuosien 2010 ja 2017 Yhteiskunnan turvallisuusstrategioihin tuli oma lukunsa kunta- ja aluenäkökulmalle (ks. myös VNK 21/2010, 35-36). Tämä on osaltaan edistänyt kuntien keskinäistä varautumisen tiedonvaihtoa ja myös kuntien tiedonsaantia valtion viranomaisten varautumistoiminnasta. Tällainen kehitys ei kuitenkaan korvaa jokapäiväistä eikä varsinkaan kriisitilanteiden tiedonvaihtoa ja kriisijohtamistoimintaa. On huomattava, että Turvallisuuskomitean tehtävä on nimenomaan koordinoida valtion tason varautumista, eikä komitealla ole operatiivisen kriisijohtamisen toimivaltaa millään tasolla (Lonka ym. 2020; Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 77/2013).

Korona- eli Covid19-pandemian vuoksi Suomessa julistettiin valmiuslain mukaiset poikkeusolot 16.3.2020, jotka olivat voimassa 15.6.2020 asti. Suomessa on sodanjälkeisenä aikana vain kerran tätä aiemmin julistettu poikkeusolot. Ne olivat voimassa 20.12.1973—31.5.1974. Tuolloin oli öljykriisin vuoksi saatettu voimaan säännöstelyvaltuuslaki eli laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa.

Kevään 2020 poikkeusolotoimena yli 10 hengen kokoontumiset kiellettiin ja ravintolat suljettiin 31.5.2020 asti. Koulut ja oppilaitokset määrättiin olemaan kiinni 13.5.2020 asti. Valtaosa poikkeusolojen toimista toteutettiin valtioneuvoston suositusten perusteella. Tästä esimerkkinä voidaan mainita suositus yli 70-vuotiaiden eristäytymisestä karanteenin omaisiin oloihin. Yksi vahvimpia valmiuslain perusteella tehtyjä toimia oli Uudenmaan liikkumisrajoituksista säättäminen, joista valtioneuvosto antoi eduskunnan käsiteltäväksi toimivaltuuksien käyttöönottoasetukset 27. maaliskuuta 2020 (1552/2011, 118 §). Liikkumisrajoitukset koskivat liikkumista Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta pois ja olivat voimassa 28.3.-15.4.2020.

Covid19 pandemia poikkesi, ja edelleenkin poikkeaa, kuitenkin selvästi sellaisista turvallisuustilanteista, joita yleensä esimerkiksi alueellisissa ja kuntien omissa valmiusharjoituksissa käydään läpi. Sikainfluenssatilanne vuosina 2009-2010 oli kyllä herätellyt tekemään pandemia-/varautumissuunnitelmia, mutta tuolloin pandemia oli kuitenkin vain rajatusti yleishallinnollista päätöksentekoa vaativa tilanne erityisesti kuntahallinnon kannalta. Voimassa oleva valtakunnallinen pandemiavarautumissuunnitelma on laadittu vuonna 2012 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9).

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien kriisijohtamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa koronapandemian takia julistettujen poikkeusolojen aikana keväällä 2020. Lähdemateriaalina käytetään 20 kunnassa vuosien 2017-2020 aikana hyväksytyjä häiriö- ja poikkeustilanteiden päätöksentekoa ohjaavia hallintosääntöjen lisäliitteitä. Nämä asiakirjat kertovat osaltaan siitä, miten kunnat hahmottavat kunnallisen säädösvaltansa rajat häiriötilannetoiminnassa. Kyse on siis kunnallista päätöksentekoa ja viranomaistoimintaa koskevan toimivallan ja toimivaltuuksien muuntumisesta häiriötilanneolosuhteiden puitteisiin. Tarkastelussa arvioidaan, millaisia toimenpiteitä poikkeusolojen tulkittiin kunnissa kunnalliselta päätöksenteolta ja hallinnolliselta toiminnalta edellyttävän sekä, miten kuntien päätöksenteossa reagoitiin turvallisuustilanteen äkilliseen muuttumisen luomaan paineelliseen tilanteeseen.

Toisaalta asiakirjojen analyysillä hahmotamme myös sitä, minkälaisia reunaehtoja oikeudellinen sääntely asettaa kuntien toiminnalle poikkeusoloissa verrattuna normaaliolojen tilanteeseen. Tässä kohden kysymys on yhtäältä Suomen valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen määrittämän kunnallisen itsehallinnon muodollis-oikeudellisen infrastruktuurin ja sen sisältämän toimivallan ja toimintapoliittisen päätöksentekovallan sekä toisaalta kunnan toimintaa ja päätöksentekoa koskevan asiakirja-aineiston pohjalta hahmotuvan tosiasiallisen julkisen vallan käytön mahdollisesti sisältämän jännitteen tarkastelusta. Tämä tarkastelu on sekä empiirisperustaista oikeudellisten ilmiöiden ja toimintajärjestelmien analysointia että lainopillista tulkintaa ja oikeuspoliittista problematisointia.

Luvussa kaksi kuvataan eri turvallisuustilanteiden eli normaaliolojen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen luonnetta ja niiden keskinäisiä eroja lainsäädännön sekä varautumisen periaatteiden ja käytänteiden näkökulmasta. Luvussa kolme käydään läpi kunnan toiminnan sääntelyä normaali- ja poikkeusoloissa. Luvussa neljä tarkastellaan kuntien kriisijohtamisen toteutusmalleja kevään 2020 aikana sekä arvioidaan toimenpiteiden perusteluja ja perustelujen kestävyttä. Johtopäätöksissä esitetään analyysi toimivallan muutoksista painottaen oikeudellista näkökulmaa.

2. Varautumisen ja kriisijohtamisen haasteet erilaisissa turvallisuustilanteissa

Peruslähdekohtana kansallisen varautumisen suunnittelussa ovat olleet toisen maailmansodan kokemukset. Sodanjälkeisen ajan yhteiskunnallisen varautumisen malliksi vakiintui kokonaismaanpuolustuksen konsepti (Aaltola ym. 2016). Nykyisin kokonaismaanpuolustus on puolustusministeriön tehtävä ja osa kokonaisturvallisuuden toimintamallia (VNpp kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012). Kokonaisturvallisuus puolestaan on poikkihallinnollista turvallisuusyhteistyötä ja siten eri tahojen varautumista ohjaava kattokäsite. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Häiriötilanne määritellään kokonaisturvallisuuden sanastossa seuraavasti: *uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää* (Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2017).

Normaalioloilla tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, jossa elintärkeät toiminnot voidaan turvata tavanomaisin toimivaltuuksin. Tällöin huomionarvoista on se, että normaalioloissa perusoikeuksien rajoittamiseen voidaan puuttua vain perusoikeusrajoitusten ”yleisten oppien” eli yleisten rajuusvaltuuksien asettamisessa rajoissa, jolloin lähtökohtaisesti sovelletaan hierarkkista lakiviittaus- ja varausjärjestelmää. Kriisioloissa tällainen perusoikeussuojausta tehostava tulkintasäännöstö sen sijaan väistyy. (Saraviita 2011, 302.) Tilanteessa, jossa turvallisuustilanne on haastava esimerkiksi aluksi paikallisen, mutta laajenevan, suuronnettomuuden vuoksi, toiminta jatkuu normaalioloissa siis normaaliolojen lainsäädäntöä noudattaen. Periaatteena on, että normaalioloissa esiintyvät uhat voidaan torjua valtiollisten ja kunnallisten

viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja voimavaroin. (Buure-Hägglund 2002, 65; ks. myös Aine 2011.) Tämä ajattelutapa on tullut valitsevaksi jo 1990-luvulta lähtien, jolloin puolustusneuvosto nosti varautumisessa poikkeusolojen rinnalle normaaliajan häiriötilanteet ja kriisitilanteet (VNK 21/2010, 23).

Suomalaisessa varautumisajattelussa lähtökohtana on, että kaikissa turvallisuustilanteissa (pl. poikkeusolot) viranomaiset toimivat omissa tehtävissään, mutta laajassa yhteistyössä ja normaaleilla toimivaltuuksillaan. Tätä tapaa pidetään myös yleisesti tarkoituksenmukaisena virkakoneiston toimintakyvyn ylläpitämisen kannalta (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, VNpp 2.11.2017). Tekemisen tai rakenteiden muuttaminen turvallisuustilanteen muuttuessa olisikin hyvin riskialtista, koska poikkeavat tekemisen tavat rikkoisivat hallittua rutiinia juuri silloin, kun esimerkiksi toiminnan välitöntä tehostamista tulisi pystyä toteuttamaan.

Normaaliolojen sääntely on siis lähtökohtana häiriötilanteiden hallinnassa niin pitkälle kuin viranomaisten normaalit toimivaltuudet riittävät tilanteiden hallintaan ja johtamiseen (ks. tarkemmin esim. Aine 2011). Varautumistoiminnassa pyritään hahmottamaan mahdollisten häiriötilanteiden etenemistä ja ennakoimaan tarvittavia toimintoja ja myös odotettavissa olevia tarpeita poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja päätöksentekojärjestelmien käytön suhteen. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki (731/1999) on vahvistanut hallinnon lainmukaisuuden vaatimusta ja tämän seurauksena monia erityislakeja on uudistettu ottamaan entistä tarkemmin huomioon normaaliolojen häiriötilannetoiminnan toimivaltuudet (ks. Lonka 2016, OM 2019:18). Haasteena on kuitenkin edelleen se, että toiminnallisten vaatimusten näkökulmasta ei ole määritettävissä normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeuksellisia toimivaltuuksia edellyttävien poikkeusolojen rajaa vaan väliin jää varsin iso harmaa alue. Harmaan alueen problematiikkaan tartuttiin jo ns. Hallbergin komitean mietinnössä 2010, jossa komitea peräänkuulutti kriisitilanteen edetessä eri asteisiin tilanteisiin liittyen ns. portaaton säätöä yhteiskunnan voimavarojen käyttämiseksi tehokkaalla tavalla (VNK 21/2010, 74).

Valmiuslain soveltamisella pyritään muun muassa suojaamaan väestön turvallisuutta, terveyttä ja toimeentuloa sekä ylläpitämään oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia (ks. HE valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3/2008). Koronakriisi on osoittanut, että varautuminen harjoittelun ja valmiussuunnitelmien tasolla muun tyyppisten kuin perinteisten poikkeusolojen (sota, aseellinen selkkaus, suuronnettomuus) vaatimien poikkeustoimivaltuuksien käyttöönoton osalta on jäänyt puutteelliseksi. Myös valmiuslain esitöissä todetaan, että on vaikea arvioida, minkälaisissa poikkeusoloissa valmiuslakia voitaisiin joutua soveltamaan (HE 3/2008 vp, 28).

Viranomaistoiminnan ohjauksen kannalta erityiseksi haasteeksi on noussut normaalitilanteen ja häiriötilanteen rajan määrittely tai oikeastaan sen määrittelemättömyys. Tyypillisiä häiriötilanteita ovat esimerkiksi sähkönjakelun katkeaminen talvella, myrskyt, tulvat tai vaarallisten aineiden onnettomuudet. Häiriötilannetta ei ole lainsäädännössä määritetty ja tulkinnat häiriötilanteesta riippuvat enemmän toimijoiden resursseista ja kyvykkyydestä kuin yleisesti tai yhteisesti hyväksytystä tunnusmerkistöstä (Puolustusneuvosto 1999, 26). Häiriötilanne voi myös alkaa paikallisena ja kehittyä alueelliseksi, ja koskemaan koko yhteiskuntaa. Toisaalta häiriötilanteeksi kunnan palvelutuotannon kannalta voidaan tulkita esimerkiksi yhden hallinnonalan tietojärjestelmien kaatuminen. Häiriötilanteen edellyttämän suorituskyvyn kasvattamisessa keskeisiä keinoja ovat yhteistoiminnan ja viestinnän tehostaminen. Tärkeää on myös huomata, että häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Tällöin oikeusvaltiollisessa mielessä on tärkeää huomata ja huomioida se perustuslaillinen peruslähtökohta, jonka mukaan mahdollisen perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua aina lakiin, ja tällöinkin perusoikeusrajoituksilta edellytetään aina täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Toisin sanoen jokaisen perusoikeuden ydinsisällön toteutumista ei saa vaarantaa. (Hallberg 2011, 56; Ks. myös Tuori 2011, 821.)

Kriisitilanteessa johtaminen tapahtuu siis lähtökohtaisesti aina tavanomaisten hallintokäytänteiden ja niihin liittyvien normaaliin toimivaltuuksien puitteissa perusoikeudellinen sääntely ja sen reunaehdot huomioiden. Tätä havainnollistaa kuvion 1 kuvaus kuntien kriisijohtamisorganisaation rakenteesta.

Kuva 1.

Keskeisessä roolissa yhteiskunnan kriisitilanteen johtamisen toimissa on viestintä, yhteisen tilannekuvan jakaminen ja eri toimijoiden yhteistoiminnan edistäminen. Keskeinen haaste kriisijohtamisen tilanteessa on mahdollistaa kunnallisen luottamushenkilöorganisaation normaaliolojen lainsäädännön ja perustuslain edellyttämä osallistuminen päätöksentekoon. Samalla saatetaan joutua etsimään oikeudellisesti kestäviä malleja nopeissa tilanteissa tarpeelliseen päätösvallan delegoinnin osalta esimerkiksi kunnanvaltuustolta hallitukselle tai jopa yksittäiselle viranhaltijalle.

3. Kunnan toiminnan sääntely normaali- ja poikkeusoloissa

3.1 Normaaliolojen toiminnan sääntely

Suomessa kunnat ja valtio muodostavat yhdessä perustuslain tarkoittaman ”julkisen vallan” ydinalueen. Sen puitteissa kunnan asema ja toiminta perustuu perustuslain 121 §:n mukaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto toteuttaa valtiosääntöisessä mielessä vahvaa vallan hajautusta, jonka tyyppipiirre on itsehallinnon ohjaus oman demokraattisesti kanavoidun paikallisen tahdonmuodostuksen avulla. Se lähtee liikkeelle alhaalta ylöspäin eli kunnan asukkaista käsin päätyen valtuuston toiminnasta johdettavaan päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan. (Husa & Pohjolainen 2014, 279-280.) Valtuustolla on kunnassa yleinen päätösvalta eli päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei laissa ole erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille toimielimille tai viranhaltijoille (HE 268/2014, 144). Kuntalaissa säädetään kunnan valtuustosta ja valtuuston vastuusta kunnan toiminnan, talouden ja päätösvallan kysymyksissä. Valtuusto päättää esimerkiksi kuntastrategiasta, hallintosäännöstä sekä talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Kuntalain (410/2015) mukaan (14-19 §:t ja 39 §) mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta sekä valvoo kunnan, ja samalla kuntalaisten, edun toteutumista.

Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu muun muassa vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntönnpanosta ja laillisuuden valvonnasta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajan johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta kunnan johtamisessa ottaen huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään (KuntaL 32 §). (Husa & Pohjolainen 2014, 287-288.)

Kuntalain mukaan kunnan valtuusto voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on kunta- tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen (KuntaL 91 §). Kuntalaki määrittää vähimmäissisällön niistä määräyksistä, mitä kunnan hallintosäännössä tulee antaa. Hallintosäännössä tulee määrittää muun muassa keskeisiä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyviä asioita kuten toimivallan siirtämisestä ja esittelystä (KuntaL 90 §). Koska perustuslain 121.2 §:n mukaan lainsäätäjällä voi säätää ainoastaan ”(K)untien hallinnon yleisistä perusteista”, kunnan oma päätösvalta

määrätä itse hallinrakenteensa ja sen myötä myös toimintansa keskeisestä sisällöstä on huomattavan suuri (Kulla 2018, 23-24). Myös kunnan luottamushenkilöhallinnon ja virkahallinnon perustuslaillinen raja on suuressa määrin kunnan oman harkintavallan alaan jäävä asia (Harjula & Prättälä 2019, 60-61), samoin hallintolain (2.2 §) tarkoittamat ”kunnalliset viranomaiset”, joiden asettamisen kuntalaki jättää kunnan itsensä määriteltäväksi kunnallisten toimielinten osalta valtuustoa, kunnanhallitusta ja tarkastuslautakuntaa lukuunottamatta (ks. Mäenpää 2016, 55-56).

Kunnassa kunnanhallitus valmistelee valtuustoasiat. Kokouskutsu on lähetettävä vähintään neljä päivää ennen kokousta (410/2015 94 §). Kiireellisessä tilanteessa kokouskutsussa mainitsemattoman, mutta valmistellun asian valtuusto voi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen. Edellytyksenä on tällöin asian⁴ kiireellisyys, mikä Suomen Kuntaliiton tulkinnan mukaan yleensä tarkoittaa sitä, ettei asiaa enää seuraavassa kokouksessa ehditä käsitellä tai että asian käsittelyn siirtäminen joka tapauksessa aiheuttaisi kunnalle merkittävää oikeudellista, taloudellista tai muuta haittaa (Harjula & Prättälä 2019, 653-654; Ks. myös Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/asian-valmistelu>). Jos valtuustoasiaa ei ole ollenkaan valmisteltu, valtuuston on oltava yksimielinen sen käsiteltäväksi ottamisesta. Yksimielisyysvaatimus koskee myös kiireellistä asiaa, jollei sitä ole valmisteltu (KuntaL 95 §).

Muissa toimielimissä asiat valmistellaan toimielimen ratkaistavaksi esittelijän johdolla. Esittelijä vastaa valmistelun asianmukaisesta (lainmukaisesta) suorittamisesta ja on valmistelun perusteella velvollinen tekemään asiassa toimielimelle päätösehdotuksen. Kunnan hallintosäännössä voidaan määrätä, että muu toimielin voi ottaa käsiteltäväkseen sellaisenkin asian, jota ei ole mainittu kokouskutsussa (HE 146/2008, Yleisperustelut, 1 Nykytila).

Kunnallisen päätöksenteon kokonaiskuvan kannalta tässä yhteydessä on paikallaan käsitellä myös kunnallisen toimivallan käyttöön liittyvää otto-oikeutta (KuntaL 92 §). Otto-oikeudella tarkoitetaan kunnanhallituksen oikeutta ottaa käsiteltäväkseen asia, jossa kunnan organisaatiossa alempi viranomainen on tehnyt päätöksen. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi voidaan ottaa kunnanhallituksen jaoston sekä kunnanhallituksen alaisen viranomaisen päättämä asia. Kunnanhallituksen alaisia viranomaisia ovat valtuustoa lukuun ottamatta kunnan muut toimielimet sekä yksittäiset viranhaltijat, joilla on oikeus tehdä hallintopäätöksiä. Ottopäätöksen voi tehdä kunnanhallitus kokouksessaan, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan muu viranhaltija. Otto-oikeutta voidaan käyttää asiassa, jossa viranomainen on tehnyt päätöksen. Viimeistään otto-oikeutta on käytettävä siinä ajassa, jossa oikaisuvaatimus päätöksestä olisi tehtävä. Otto-oikeuden käyttäminen merkitsee sitä, että alemman viranomaisen käsittelemä asia siirtyy kokonaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Alemman viranomaisen tekemät ratkaisut eivät millään tavalla sido kunnanhallitusta. (<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/otto-oikeus>; Ks. myös Husa & Pohjolainen 2014, 289.)

Kuntalain 29.1 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa (KuntaL 29.2 §; ks. myös 109 §).

Laillisuusvalvontaa kunnassa ja kuntaan nähden toteutetaan eri tasoillaan. Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan (kuntalaki 410/2015 10.1 §; Hallintolaki 434/2003 53 a §). Kunnan valtuuston päätösten laillisuuden valvontatehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti kuitenkin itsehallintoperiaatteen mukaisesti kunnanhallitukselle. Jos kunnanhallitus katsoo,

että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, sen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Tällöin asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi (Kuntal 96 §). Kunnan operatiiviseen toimintaan nähden ulkoista valvontaa kunnassa suorittavat kunnan tarkastuslautakunta ja erityisesti laillisuuden osalta kunnan vastuullinen tilintarkastaja (Kuntal 121 ja 122 §:t). Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri vastaavat puolestaan kuntaan kohdistuvasta ylimmästä laillisuusvalvonnasta.

3.2 Hallintosääntö ja kunnalliset määräykset kunnallisen säädösvallan ilmentymänä

Kunnallinen päätöksenteko ja viranomaistoiminta perustuu kuntalakiin ja sen sääntelemänä kunnan hallintosäännön (Kuntal 90 §) määräyksiin. Kuntalaki on kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskeva yleislaki, jonka raami mahdollistaa kunnallisen itsehallinnon. Kunnassa ylin poliittinen johtaminen ja sitä koskeva päätösvalta kuuluu valtuustolle. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp) katsottiin tarpeelliseksi edelleen vahvistaa valtuuston strategista roolia (Kuntal 37 §: Kuntastrategia) suhteessa kunnanhallitukseen ja muuhun kunnan johtoon. Esityksen mukaan oli tarpeen korostaa valtuuston roolia koko kunnan toiminnan ohjaamisessa ja tuoda valtuustolla käytössä olevat ohjausvälineet näkyviksi (HE 268/2014 vp 2.4.6).

Lisäksi hallituksen esityksessä korostettiin erityisesti valtuuston tosiasiallisen vaikutusvallan merkitystä. Esityksen mukaan kunta saattoi säilyttää asemansa asukkaiden yhteisönä, kuntalaisten hyvinvoinnista ja kunnan elinvoiman kehittämisestä vastuussa olevana tahona vain, jos sen valtuustolla on muodollisen aseman lisäksi myös tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista (HE 268/2014 vp, 1.2). Kuntalain keskeisenä tarkoituksena on edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä (Kuntal 1 luku ja HE 268/2014 vp 3.1).

Pohjoismainen ja myös suomalainen kunnallinen itsehallinto rakentuu valtiosääntöisessä mielessä vahvasti vallan hajautuksen periaatteelle. Tämä tarkoittaa suomalaisessa julkista valtaa ja sen käyttöä koskevassa järjestelmässä ennen muuta sitä, että julkisen vallan käytön kokonaisuutta on jaettu vertikaalisessa mielessä huomattavan paljon mitä tulee valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan järjestämiseen oikeusjärjestyksemme puitteissa. Suomen perustuslaissa tämä näkyy luonnollisesti selkeimmin perustuslain 121 §:ssä (Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto). (Jyränki & Husa 2012, 211-213.) Lisäksi tämä keskeinen valtiosääntöinen orientaatio näkyy erityisesti perustuslain 2.2 §, jossa lausutaan, että "(K)ansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen". Kyseinen kirjaus ilmentää osaltaan selkeästi myös tätä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä keskeistä ja perustavaa vallanjakoista ajattelua, jonka valtiosääntömme sisältää.

Suomalaista kuntaa koskeva perustuslaillinen sääntely on yhdessä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65/1991 ja SopS 66/1991) artiklojen ja niistä kulloisessakin asiayhteydessä esitettyjen tulkintojen (mm. subsidiariteetti) kanssa muovannut jo 1990-luvun alusta lähtien vahvasti suomalaisen, vallan hajautukseen perustuvan, julkisen vallan käytön alaa ja tämän oikeusjärjestysperustaista rakentumista viime kädessä kunnallisen itsehallinnon kulmakiven, kuntalain, avulla (Husa & Pohjolainen 2014, 279-281; Ryyänen 2015, 49-54; Ks. myös Jyränki & Husa 2012, 213-216). Voidaankin ylipäätään sanoa, että Pohjoismaissa kunnallislait konkretisoivat pohjoismaisessa hyvinvointiyhteiskuntamallissa paikallisdemokratian ja -hallinnon yksiköt eli kunnat eräänlaisiksi pienoispärlamenteiksi. Tämä oikeudellinen konstruktio näkyy varsin selvästi myös uudessa kuntalaissa (410/2015). Sen puitteissa ja sen

muutoin mahdollistamana paikallisella tasolla voidaan erottaa valtiovallasta ja sen käytöstä itsenäistä kunnallista (lain)säädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa (mm. kunnan viranomaispäätöksen täytäntöönpano) ja tuomiovaltaa/oikeudenjakoa (kuten oikaisuvaatimuksen käsittely kunnan viranomaisessa). (Heuru ym. 2011, 114-115.)

Kunnallisen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan kannalta kunnallinen säädösvalta ja sen käytön varsin laajat mahdollisuudet ovat kunnallisen itsehallinnon kannalta sen keskeistä sisältöä. Huomattava osa kunnan säädösvalta ja sen käytöstä kohdistuu kunnan laajaan itsehallinnolliseen oikeuteen järjestää oma hallintonsa hallintosääntöohjauksen keinoin. Tätä rajoittaa lähtökohtaisesti vain perustuslaki ja lakitasoiset (PL 121 §:n puitteissa) säädökset (Mäenpää 2017, 122). Perustuslain tasolla kysymys on PL 121.2 §:n suomasta oikeudesta. Tähän käsitteelliseen säädösvalan käyttöä koskevaan yhteyteen kuuluu myös kyseisen perustuslainsäännöksen merkittävä loppuosa, jolla rajoitetaan valtiovalan mahdollisuutta antaa (tai poisottaa) kunnalle tehtäviä. Nämä perustuslailliset lähtökohdat – yhdessä sen vakiintuneen itsehallintotulkinnan kanssa, joka antaa kunnille yleistoimivaltuuden ottaa hoitaakseen julkisen vallan käytön alaan liittyviä tehtäviä oman harkintansa mukaan, mikäli tehtävää/tehtäviä ei ole oikeusjärjestyksessä jo annettu jollekin muulle hallintoyksikölle – ovat keskeinen osa pohjoismaisen kunnallisen itsehallinnon sisältöä. Lähinnä tästä jälkimmäisestä, kuntalaisten oikeusasemaan ulottuvasta, kunnallisen säädösvalan piiriin kuuluvasta alueesta käytetään oikeuskirjallisuudessa nimitystä kunnallissäännöt (ks. Harjula & Prättälä 2019, 99). Esimerkiksi terveydensuojelulain 51 §:n mukaista kunnallista terveydensuojelujärjestystä ja ympäristönsuojelulain 202 §:n mukaisia kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan pitää tällaisina kunnallisen säädösvalan alaan kuuluvina kunnallissääntöinä.

Kunnallisen itsehallinnon vallan hajautusta koskevien perusteiden mukaisesti Suomessa ja Pohjoismaissa myös itsehallinnollisella julkisyhteisöllä voi olla siis merkittävä asema julkisen vallan käytön alueella (ks. Husa & Pohjolainen 2014, 279). Tätä sinänsä valtiosääntöisesti perusteltua julkisen vallan käytön aluetta rajaa merkittävästi viime kädessä vain eduskunnan lainsäädäntövalan ala ja sen perustuslaillisten rajojen määrittely, joka ilmenee Suomen perustuslain 80 §:ssä. (Ks. Prättälä 2011, 161-168.) Tämän säännöksen ensimmäisen momentin mukaan oikeusjärjestyksemme peruslähtökohtana on se, että lailla on lähtökohtaisesti aina ”säädetty yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”.

Hallintosäännöllä järjestetään kunnan sisäistä hallintoa ja toimintaa. Tämän vuoksi on katsottu, että hallintosääntö voi mahdollisesta valituksesta huolimatta tulla voimaan heti, kun se on hyväksytty.⁵

Kuntaliiton vuonna 2016 julkaisema Kunnan hallintosääntömalli (Kuntaliitto 2016) on laadittu kokonaisuudessaan 1.5.2015 voimaan tulleen ja kaikilta osin 1.6.2017 sovellettavaksi tuleen kuntalain (410/2015) mukaan. Kunnan hallintosääntömallin mukaan valtuusto tekee toimivallan siirtoa koskevat päätökset aina hallintosäännöllä. Toimivaltaa ei voisi siirtää erillisellä valtuuston päätöksellä. Päättyessään hallintosäännöstä valtuusto samalla määrittelee oman asemansa kunnan päätösvalan käyttäjänä, päättää toimielinten ja viranhaltijoiden välisestä työnjaosta sekä ratkaisee, annetaanko kunnan viranomaiselle valta omalla päätöksellään siirtää toimivaltaansa edelleen. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä (Kuntal 90 §). Tosiasiassa Suomen kuntien hallintosääntöjen sisältö noudattaa varsin pitkälti Kuntaliiton hallintosäännön mallia, eikä päätöksenteon käytännöissä kuntien välillä ole juurikaan eroja (HE 268/2014 vp 2.2.10). Huomionarvoista tässä yhteydessä on se, että Kuntaliiton julkaisemassa Kunnan hallintosääntömallissa on esiintynyt sana *tietoturvaluus* kaksi kertaa, mutta mainintoja sanoista *turvallisuus*, *varautuminen*, *valmius*, *häiriötilanne* tai *poikkeusolo* mallissa ei ole ollut lainkaan.

Kesällä 2020 Kuntaliiton julkaisu Kunnan hallintosääntö (Myllymäki toim. 2020) päivitti hallintosääntömallin vastaamaan vuoden 2020 sääntelyä. Merkittävimmät muutokset suhteessa Kunnan hallintosääntömalli -

julkaisuun koskevat tiedonhallintalain määrittelemiä tiedonhallinnan vastuita ja veloituksia. Toinen huomionarvoinen muutos koskee sähköiseen kokousmenettelyyn liittyvän sääntelyn mukaista hallintosääntöohjausta. Tällä asialla on välittömät yhteytensä koronaepidemian hallintaan kunnallisten kokousmenettelyjen osalta.

3.3 Poikkeusolojen toiminnan sääntely

Valtiosääntöisessä mielessä poikkeusoloilla (ks. erit. valmiuslain 1-3 §:t) tarkoitetaan viime kädessä sellaista yhteiskunnallista tilannetta, jossa viranomaisilla ei ole enää mahdollisuuksia hallita vaara- ja vahinkotilanteita säännönmukaista toimivaltaa käyttäen, mikä normaalioloissa ja häiriötilanteissa kuuluu lähtökohtaisesti aina demokraattisen oikeusvaltion puitteissa toimiville viranomaisille, myös siis kunnallisille viranomaisille (Buure-Hägglund 2002, 68). Valmiuslain mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmistelujen avulla sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa (1552/2011, 12 §). Monet kunnat ovat osana varautumista ja valmiussuunnittelua valmistelleet erilaisia poikkeusolojen johtosääntöjä (uuden kuntalain 410/2015 myötä hallintosääntöjä), jotka usein otsikkotasolla kattavat myös tarkemmin määrittelemättömät häiriötilanteet.

Poikkeusolojen toimivaltuuksista on säädetty valmiuslain osassa II, jonka säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (nk. käyttöönottoasetus). Poikkeusolojen vallitsemisen toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Poikkeusoloja koskeva sääntely on, ja sen tulee olla, lähtökohtaisesti täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. Husa & Pohjolainen 2014, 210-211). Tosin kevään 2020 aikana esiintyi julkisuudessa myös kritiikkiä siitä, että valmiuslain käyttöönoton perusteita ei vallitsevassa tilanteessa kyetty riittävän todistusvoimaisesti todentamaan (esim. Helsingin Sanomat 17.3.2020).

Uuteen, vuonna 2011 voimaan tulleeseen valmiuslakiin (1552/2011) sisältyy oma pykälänsä kunnan hallinnosta (108 §). Tämä pykälä ei sisällynyt alkuperäiseen hallituksen esitykseen vaan se otettiin lakiin hallintovaliokunnan lausunnon pohjalta (HaVL 10/2008). Aiemman valmiuslain 28 ja 29 §:ssä säädettiin kunnanhallintoa koskevista erityisistä toimivaltuuksista, joiden perusteella oli mahdollista poiketa normaaliolojen kunnallista päätöksentekomenettelyä koskevista kuntalain säännöksistä. Uutta valmiuslakia koskevaan hallituksen esitykseen näitä ei kuitenkaan sisällytetty, sillä ehdotuksessa katsottiin, että myös poikkeusoloissa oli tärkeää turvata perustuslain suojaama kunnallinen itsehallinto ja kunnan mahdollisuus itse järjestää asiansa kuntalain puitteissa (HaVL 10/2008, 3, 27). Tämä ajattelun voi katsoa selvästi nojaavan valtiosääntöme yhteen peruspilariin, vallanhajautuksen periaatteeseen julkisten hallintotehtävien hoidossa ja julkisen vallan käytössä myös poikkeusoloissa (Jyränki & Husa 2012, 211-215; Ks. myös Uoti & Heikkilä 2019, 28-29).

Hallintovaliokunnan lausuntoon perustuen valmiuslakiin sisällytettiin erillinen pykälä kunnan hallinnosta, jonka keskeisenä sisältönä on mahdollisuus kutsua valtuusto poikkeusoloissa koolle välittömästi. Samoin pykälässä säädetään valtuuston olevan päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. (ValmiusL 108.1 §.) Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädettyistä asioista (ValmiusL, 108.2 §). Lisäksi valmiuslain 108.3 §:ssä säädetään, että kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava tekemänsä päätökset valtuuston päätettäväksi. Näin ollen kunnan hallinnollinen johto, kuten kunnanjohtaja tai pormestari, ei voi omin päätöksin sivuuttaa kunnan ylimmän päätöksentekuelimen, valtuuston tahdonmuodostusta esimerkiksi poikkeusolojen aikaisen erityisen toimivallan määrittelyssä.

Lausunnossaan hallintovaliokunta korosti erityisesti kunnallisen itsehallinnon, kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyden ja demokratian toimivuuden takaamista myös poikkeusoloissa. Tämän katsottiin olevan linjassa sen kanssa, että valmiuslain keskeisenä periaatteena on turvata viranomaisen toiminta poikkeusoloissa mahdollisimman pitkälle normaaliorganisaatioillaan. Tämän periaatteen haluttiin selkeästi ohjaavan myös kunnan päätöksenteon järjestämistä poikkeusoloissa (HaVL 10/2008, 3). Hallintovaliokunta korosti erikseen myös varautumisen merkitystä ja sitä, että ennakkosuunnittelulla on pyrittävä takaamaan kunnallinen päätöksenteko poikkeusoloissa (HaVL 10/2008, 3).

Hallintovaliokunta painotti lausunnossaan varautumisvelvoitteen merkitystä seuraavasti:

Kuntien, kuntayhtymien sekä muiden kuntien yhteenliittymien on varmistettava asianmukainen varautumistoiminta laatimalla varautumissuunnitelmia, testaamalla poikkeusolojen toimintaa sekä kouluttamalla henkilöstöä. Varautumiseen kuuluu myös keskeisesti poikkeusolojen toimintaa koskevien ohjeiden laadinta. (HaVL 10/2008, 2).

Kunnallisen itsehallinnon ja sen yhden olennaisen osan kunnallisen säädösvallan käyttämisen kannalta mielenkiintoisia asioita ovat yhtäältä säädösvallan käytön mahdollisuuksien hyödyntäminen ja toisaalta näiden mahdollisuuksien rajautuminen pois kunnan ja sen päätöksenteon ja viranomaistoiminnan keinovalikoimasta. Suomessa perustuslain 80 §:n tulkintaa on em. mielessä pidettävä fundamentaalisena. Voidaan kysyä mm. missä määrin kunnallisen itsehallinnon vahvuus, mahdollisuus tehdä subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti paikallisia ihmisiä koskevia ratkaisuja ja hallintopäätöksiä lähellä kuntalaisia, voi realisoitua kriisi- ja poikkeusolosuhteissa ja missä määrin eri alueiden ihmisten tarpeet (äärimmillään suuri hätä) voidaan asettaa viranomaistoimenpiteiden tekemisen välttämättömyysnäkökulmasta (ks. välttämättömyysvaatimuksen peruslähtökohdista Tuori 2011, 825-828) etusijalle suhteessa muihin alueisiin, joiden väestö on esimerkiksi (hyvin) erilaisessa suojelutarvetilanteessa. Tähän problematiikkaan liittyy nykyisen koronapandemian myötä myös merkittäviä toimenpiteiden yleiseen ennakointiin ja ennakointivaatimukseen liittyviä näkökulmia, mitä ei selvästikään ole otettu riittävästi huomioon taannoisessa valmiuslain valmistelussa. (Ks. varautumisen ja ennakkoinnin problematiikasta esim. Buure-Hägglund 2002, 19-21, 65-67, 87-88.)

Kysymys paikallisten ihmisten ja alueiden itsesääntelystä ja oikeudesta siihen voi aktualisoitua esimerkiksi liian 'keskusjohtoisten' pandemiatoimenpiteiden toteuttamisen myötä. Tällöin perustuslain (PL 7.1 §) suojaama ja jokaiselle kuuluva oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen voi vakavasti vaarantua esimerkiksi tietyssä osassa maata vain siksi, että paikallisten olosuhteiden huomioonottamisesta rakentuvat kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset kaventuvat merkittävästi Suomen perustuslain 80 §:n tiukan perusoikeudellisen (ja nimenomaan valtakuntatasoisen) tulkinnan seurauksena. (Ks. kunnista erityisesti vapausoikeuksien toteuttajina Viljanen 2011, 130.) Näinvoitapahtua mm. yksilön vapausoikeuksia koskevan rajoittamisen paikalliseen tasoon – myös aluetasoon – kohdistuvan kiellon takia⁶.

Erityisesti perustuslain 80.2 §:n mukainen oikeus valtuuttaa muu kuin lähtökohtaisesti valtiollinen viranomainen antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella, on mielenkiintoinen kunnallisen säädösvallan määrittelyn kannalta. Tämä perustuslaillinen sääntely jättää paljon tulkinnalle sijaa ja siten monet tulkinnalliset 'yhteentörmäykset' ovat mahdollisia. Erityisesti vakavien pandemioiden torjunnassa tärkeä toimenpiteiden ennakointi – päätöksenteon etupainotteisuus – on haastava muuttuja suhteessa perusoikeuksien perustuslainmukaiseen suojaamiseen, niiden rajoittamiseen ja rajoitusperusteiden hallintaan (ks. tästä Saraviita 2011, 301-302; Ks. myös esim. Lehtonen 2020).

4. Kuntien johto- ja hallintosäätöjen tarkastelu

Kuntien johtamisratkaisujen tarkastelun pääasiallisena aineistona on hyödynnetty 20 kunnan⁷ tietoja, joiden kautta on arvioitu kuntien päätöksentekoa paineellisessa tilanteessa sekä valittujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja perustelujen kestävyyttä. Arviointi kohdistuu erityisesti kuntien hallintosäätöihin ja kevään aikana käyttöön otettuihin hallintosäätöjen lisäliitteisiin. Lisäksi päätöksenteon perusteita arvioidessa on hyödynnetty kunnanhallituksen alkuperäisiä pöytäkirjoja ja kuntien tiedotteita. Kaikki hyödynnetyt lähteet ovat julkisia. Kuntien valinnassa on pyritty varmistamaan, että otoksessa on eri kuntatyppejä, jotka sijaitsevat maantieteellisesti eri alueilla Suomessa. Valittua otosta voidaan pitää riittävän laajana kuntien kriisijohtamisen perusmallien arvioimiseen.

Valtiovarainministeriö tai aluehallinnon viranomaiset eivät kiinnittäneet kevään aikana huomiota kuntien yleisjohtamiseen. Aluehallintovirastojen keräämien tietojen ja muiden tietolähteiden perusteella tilannekuva ylläpitänyt Valtioneuvoston tilannekeskus (VNTike) hyödynsi kunnilta kerättyjä tietoja keskushallintotasolla, mutta tilanneraportit jaettiin Suomen Kuntaliiton hallinnoiman *Turvallinen ja kriisinkestävä kunta* -verkoston kokoamien tietojen perusteella vain muutamille suurille kunnille.

Aineiston perusteella keväällä ennen turvallisuustilanteen muuttumista useimpien kuntien voimassa olevissa hallintosäätöissä ei ollut määräyksiä siitä, miten häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa johtamistoimintaa voitaisiin tai miten sitä tulisi tehostaa. Muuttuneen yleistilanteen seurauksena kunnissa alettiin arvioida poikkeusolojen mahdollisesti edellyttämien hallinnollisten käytänteiden ja johtamisen tehostamista. Asiaa määrittäviä hallintosäätöjen lisäliitteitä oli laadittu osalle kunnista ja niistä muodostui tärkeitä malleja muille. Lähes kaikissa aineiston kunnissa keinoksi päätöksenteon tehostamiseen nähtiin kunnanjohtajan toimivaltuuksien laajentaminen erityistoimivallalla.

4.1. Aikapaine perusteluna erityistoimivallan käyttöönotolle

Askolan kunta perusteli tarvetta erityistoimivallan käyttöönottoon, paitsi viittaamalla useiden muiden kuntien toimineen vastaavalla tavalla, myös suoraan viittaamalla hallintosäätöstä puuttuviin kirjauksiin:

Voimassa olevassa hallintosäätöön ei ole otettu määräyksiä siitä, että miten häiriötilanteissa voitaisiin toimia päätöksenteossa toisin kuin normaaliaikana.

Askolan kunta totesi erityistoimivallasta päättäessään, että laissa ei tunneta häiriötilanteiden erityistoimivaltaa ja perusteli erityistoimivallan käyttöönottoa valmiuslain 12 §:n mukaisella normaaliajan yleisvarautumisen velvoitteella ja 108 §:llä, jolla säädetään kunnan päätöksenteon käytänteistä poikkeusoloissa. Jälkimmäisen soveltaminen edellyttää, että nimenomaisen pykälän käyttöönotosta säädetään erikseen. Askolan ja myös Ilmajoen osalta viitattiin erityistoimivallan käyttöönotossa muista aineiston kunnista poiketen suoraan koronaviruspandemian aiheuttamaan häiriötilanteeseen ja valtioneuvoston määrittelemiä poikkeusoloihin. Muut erityistoimivallan hallintosäätöjen liitteellä voimaan saattaneet kunnat viittasivat yleisemmin vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Tulkinta, jonka mukaan poikkeuksellinen kunnanjohtajan erityistoimivalta olisi tilanteen takia hyväksyttävissä, syntyi nopeasti. Kuudentoista kunnan osalta erityistoimivallan käyttöönoton perusteluissa viitattiin toimenpiteen välttämättömyyteen tarvittavien päätösten aikaansaamiseksi vallitsevassa tai ennakoitavissa olevassa tilanteessa⁸.

Joutsan kunnan kirjauksessa viitattiin suoraan normaalioloista poikkeavien toimivaltuuksien tarpeeseen jo häiriötilanteissa:

Vakavilla häiriötilanteilla tarkoitetaan tapahtumia ja tilanteita, jotka edellyttävät kunnalta johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Välineenä kriisijohtamiselle ja erityistoimivallan käyttöönotolle aineiston seitsemässätoista kunnassa toimi häiriötilanteita tai poikkeusolojen johtamista koskeva *hallintosäännön liite*, jonka käyttöönotolla saatettiin hyvin nopealla aikataululla ottaa käyttöön kunnanjohtajan erityiseen toimivaltaan nojaava kriisijohtamisen malli.⁹ Erityistoimivallan käyttöönoton perusteluksi Muonion kunta katsoi riittävän kunnan velvoitteet kunnan asukkaiden suojelussa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yleisin toimenpiteen peruste kuitenkin on valmiuden parantaminen kiireellisesti toteutettaviin toimenpiteisiin tai oletus siitä, että normaaleja hallinnollisia käytänteitä olisi murrettava, jotta kunta voisi reagoida tilanteen edellyttämällä nopeudella. Suora viittaus aikapaineeseen erityistoimivallan keskeisenä perusteena löytyy Iitin, Keminmaan, Kuopion ja Lapinlahden perusteluista. Kuopion kaupunki perusteli hallintosäännöistä poikkeamista päätöksenteon nopeuttamisen tarpeella seuraavalla tavalla:

On perusteltua varautua kuitenkin myös tilanteeseen, missä voi tulla äkillisesti tarve tehdä kiireellisiä päätöksiä, joissa esimerkiksi ei ehditä odottamaan hallintosäännön mukaisen toimielimen kokoontumista.

Kunnanjohtajan toimivallan kasvattaminen nähtiin esimerkiksi Iitin kunnassa tarpeelliseksi siitäkkin huolimatta, että poikkeusolojen vuoksi kunnanhallituksen linjattiin kykenevän kokoontumaan kiireellistä päätöksentekoa varten jo sinä päivänä, kun puheenjohtaja sen koolle kutsuu. Reagointinopeuden parantamisen lisäksi kunnanjohtajan toimivallan laajentamista perusteltiin Enontekiöllä ja Iitissä tarpeella käsitellä kunnan asioita keskitetysti sen sijasta, että toimivalta päätettävissä asioissa olisi useilla eri toimialoilla.

4.2 Tulkinta tarvittavista menettelyistä

Laajalti kuntien käyttöön levinneen määritelmän mukaan kunnanjohtaja voisi käyttää normaaliolojen johtosääntöjen määrittelemästä toimivallasta poiketen päätösvaltaa seuraavan määritelmän mukaisesti:

...peruspalvelujen turvaamiseksi ja häiriötilanteen normalisoimiseksi, milloin asia koskee toimenpiteiden yhteensovittamista eri toimialueiden välillä, taloudellisten resurssien tai henkilöstöresurssien suuntaamista, tiedottamista tai muuta häiriötilanteen hoitamiseksi välttämätöntä päätöstä.

Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Keminmaa, Siikajoki, Tampere ja Uurainen rajasivat erityistoiminnan käyttöönoton tilanteisiin, jotka eivät ole hallittavissa *tavanomaisin toimivaltuuksin*. Erityisen painokas kirjaus tältä osin oli Muonion kunnalla, jossa määrättiin toimivaltuuksia voitavan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa tavanmukaisin toimivaltuuksin. Kuitenkin Muonion kunta katsoi, viittaamatta toimenpiteen välttämättömyyteen, että edellisen perusteen lisäksi erityistoimivalta voidaan ottaa käyttöön häiriötilanteissa myös kunnanhallituksen päätöksellä.

Huomionarvoista on, että useassa aineiston kunnista päätöksen kunnanjohtajan erityistoimivallan käyttöönottamisesta kaupunginhallituksen lisäksi saattoi kiireellisessä tapauksessa tehdä kunnanjohtaja itse.¹⁰ Mikäli tähän joukkoon lasketaan myös ne kunnat, joissa kunnanjohtaja voi osallistua päätöksen tekemiseen erityistoimivaltansa käyttöönotosta, kasvaa tällaista käytäntöä hyödyntävien kuntien osuus vielä suuremmaksi. Esimerkiksi Jyväskylässä ja Kuopiossa päätös on mahdollista tehdä kaupungin poikkeusolojen johtoryhmässä kaupunginjohtajan päätöksellä. Jämsässä, Siikajoella ja Tampereella päätös on mahdollista tehdä häiriötilanteiden aikaisessa kaupungin johtoryhmässä kaupunginjohtaja/pormestarin päätöksellä.

Lapinlahdella päätös erityistoimivallan käyttöönotosta oli mahdollista tehdä johtoryhmässä kunnanjohtajan esittelystä.

Kunnanjohtajan erityistoimivaltaa voitaisiin soveltaa kahdeksan kunnan määräyksen mukaan häiriötilanteissa ja valmiuslaissa määritellyissä poikkeusoloissa sekä niihin valmistautumisessa¹¹. Askolan ja Ilmajoen kunnissa kunnanjohtajan erityistoimivallan käyttöönottoa perusteltiin valmiuslain 12 §:n mukaiseen normaaliajan yleisvarautumisen velvoitteeseen tukeutuen ja lisäksi tukeutuen valmiuslain 108 §:ään, joka poikkeusoloissa, pykälän tullessa sovellettavaksi oikeudeksi, antaa erinäisiä lisämahdollisuuksia kunnan päätöksenteon järjestelyille. Näiden kahden kunnan osalta ei ole selkeää käsitystä siitä, päättikö kunnanhallitus ottaa erityistoimivallan käyttöön valmiuslakiin viittaavana varautumistoimenpiteenä vai seurauksena poikkeusoloista, riippumatta siitä oliko 108 § otettu käyttöön. Hämeenkyrö toteutti vastaavan kuntajohtajan toimivallan laajennuksen, mutta viittasi asiassa tartuntatautilakiin (1227/2016, 58 §) kuten teki myös Vantaan kaupunki.

Tiedottamisen pelisääntöjen muuttamista tarkennettiin yhdeksässä kunnassa kirjauksella, jonka mukaan erityistoimivallan voimassaoloaikana kunnan tiedotteet, lausunnot ja haastattelut annetaan viestintäjohtajan tai kunnanjohtajan koordinoimana kunnan poikkeusolojen johtoryhmän kautta, ellei kunnanjohtaja kunnan johtoryhmässä tai kunnan poikkeusolojen johtoryhmässä toisin päätetä.¹²

Aineistossa kahden kunnan osalta on maininta johtoryhmän tueksi perustettavasta erillisestä tilannekuvaryhmästä (johtokeskuksesta), jonka päällikkönä oli tarkoitus toimia joko kunnanjohtaja (Siikajoki) tai kunnan turvallisuuspäällikkö (Rovaniemi). Iitin kunnan osalta viitattiin kunnan johtokeskukseen, jossa valmiustoimikunta toimisi poikkeusolojen johtoryhmänä.

Hallintosäännön liitteeseen perustuvan erityistoimivallan käyttämisen lakkaamisesta päätöksen tekee aineiston perusteella miltei säännönmukaisesti kunnanhallitus, mutta vain litissä, Rovaniemellä ja Siikajoella kunnissa on määräys siitä, kuinka kiireelliset kunnanjohtajan erityistoimivallalla toteutetut toimenpiteet ja määräykset olisi saatettava ensi tilassa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Tällöin kaupunginhallitus voisi päättää, jäävätkö toimenpiteet voimaan vai kumotaanko ne osittain tai kokonaan tai ovatko ne voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Lisäksi Hämeenkyrössä ja Vantaalla oli määritetty, että kunnanjohtajan päätökset tulee tuoda hallituksen hyväksyttäväksi seuraavassa kunnanhallituksen kokouksessa. Kuopiossa kaupunginjohtaja tekemän kiireellisen päätöksen mahdollinen kumoaminen tapahtuisi, kun kunnan hallintosäännön mukaisella toimielimellä on mahdollisuus käsitellä asia. Lapinlahden kunnan toimintamallissa puolestaan kunta määräsi, että kiireellisissä tilanteissa kunnanjohtajan johtoryhmässä esittelystä tekemästä päätöksestä ilmoitetaan kunnanhallitukselle välittömästi päätöksen teon jälkeen.

4.3 Poikkeava tulkinta: Helsinki, Vantaa ja Kouvola

Aineistossa on kolme kaupunkia, jotka lähtivät parantamaan hallinnon reagointikykyä aivan toiselta pohjalta kuin valtaosa tarkasteluaineiston kunnista. Helsinki päivitti hallintosääntöään siten, että kaupunginhallitukselle annettiin toimivalta päättää kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavana toimielimenä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta ja yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä sekä tartuntatautilain 71 §:n perusteella tehtävistä päätöksistä karanteenista, tavarankaranteenista ja eristämisestä. Vastaavat tehtävät poistettiin Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston toimivallasta samassa yhteydessä.¹³

Miltei vastaavalla tavalla Vantaan kaupunki siirsi tartuntatautilain 58 §:n mukaisen toimivallan tarkoituksenmukaisuusperusteella sosiaali- ja terveyslautakunnalta kaupunginhallitukselle. Toimenpiteen perusteluissa Vantaa katsoi, että tartuntatautilaissa tarkoitettut toimenpiteet kuten yleisten kokousten kieltäminen tai toimipisteiden sulkeminen on niin merkittävää julkisen vallan käyttöä, että päätöksentekijänä on luontevaa olla keskeisin kaupungin operatiivinen toimielin eli kaupunginhallitus. Vantaan mukaan kaupunginhallitus pystyy tehokkaammin tarkastelemaan tarvittavien toimenpiteiden suhdetta muuhun kaupungin toimintaan, johon tehtävillä toimenpiteillä voi olla merkittäviä vaikutuksia ja yhteen sovittamaan kaupungin toimintoja kokonaisuutena. Lisäksi Vantaalla katsottiin kaupunginhallituksella olevan sosiaali- ja terveyslautakuntaa paremmat edellytykset arvioida, miten toimenpiteet vaikuttaisivat kaupungin tavoitteiden ja talousarvion toteutumiseen. Edellä mainitun lisäksi Vantaa antoi kaupunginjohtajalle erityistä toimivaltaa peruspalvelujen turvaamiseksi ja häiriötilanteen normalisoimiseksi samalla rajauksella kuin suurin osa aineiston kunnista eli koskien toimenpiteiden yhteensovittamista eri toimialueiden välillä, taloudellisten resurssien tai henkilöstöresurssien suuntaamista, tiedottamista tai muuta häiriötilanteen hoitamiseksi välttämätöntä päätöksentekoa. Vantaan kaupungin valmiutta katsottiin parannettavan siis sekä kunnanhallituksen roolia vahvistamalla että kaupunginjohtajan toimivaltaa laajentamalla.

Kolmannen merkittävän poikkeaman muusta aineistosta nostaa esiin Kouvolan kaupunki, joka yksityiskohtaisesti eri lakien ja niiden yksilöityjen säännösten kautta pyrkii esittämään oikeudellisia perusteita kaupungin päätöksenteon muuttamisen tueksi. Pyrkimys soveltamisen tarkkarajaisuuteen näkyi asian käsittelyssä kunnanhallituksessa, jonka kokousaineistossa erikseen todettiin seuraavasti:

Kouvolan kaupungin omaan päätöksentekoon ei asetusten voimaantulo vaikuta; kaupungin päätökset tehdään kuntalain, muiden lakien ja hallintosäännön mukaisesti.

Samassa yhteydessä Kouvolassa kiinnitettiin huomiota siihen, että valmiuslain 108 §:n käyttöönotosta koskien kunnanhallituksen poikkeuksellisia toimivaltuuksista ei vielä ollut säädetty. Hallintosäännön liitteen laatimisen ja käyttöönoton sijasta sekä viittaamalla valmiuslakiin Kouvolan kaupunginhallitus delegoi kuntalain 91 §:n ja kaupungin hallintosäännön mukaisesti toimivaltaansa kaupunginjohtajalle, tekniselle johtajalle, kaupunkilakimiehelle, hallintojohtajalle ja talousjohtajalle kullekin yksilöidysti hallintosääntökohdittain. Lisäksi delegoinnin perusteella tehdyt viranhaltijapäätökset oli määrä lähettää tiedoksi kaikille Kouvolan kaupunginhallituksen jäsenille päätöksenteon jälkeen, jotta kaupunginhallituksella on mahdollisuus tarvittaessa ottaa viranhaltijapäätös käsiteltäväkseen kokouksessaan ja päättää asiasta uudestaan.

4.4 Yhteenveto havainnoista

Poikkeusolot tekivät hyvin selvästi näkyväksi sen, kuinka keskeinen rooli kunnilla on valmiuden ylläpitämisessä ja varautumisessa. Kunnat käynnistivät kriisijohtamisen rakenteet ja toimintamallit tukeutuen osaamiseensa ja kuntaverkostojensa kanssa tehtävään tiedonvaihtoon ilman tähän asiaan liittyvää valtionhallinnon tukea tai ohjausta.

Poikkeusolot keväällä 2020 tulkittiin useimmiten kunnissa sellaisena turvallisuustilanteena, joka edellytti kunnan johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Taustalla vaikutti käsitys siitä, että muodollinen normaaliajan hallinto on liian hidasliikkeinen poikkeusoloissa ja ennakoitavissa olevissa häiriötilanteissa. On kuitenkin vaikea arvioida, mitkä tarkkaan ottaen olivat niitä käytännön tarpeita, joiden perusteella voitiin katsoa keväällä 2020 vallitsevan yleistilanteen edellyttäneen poikkeavia toimivaltuuksia, kuten kunnanjohtajan erityistoimivallan käyttöönottoa nopealla aikataululla. Omaksuttu toimintamalli viittaa näkemykseen valittujen

toimenpiteiden välttämättömyydestä, mutta erityistä analyysia tai päättelyä tosiasiallisesta välttämättömyydestä ei ole esitetty.

Kunnanjohtajan toimivaltuuksien laajentamista ei tyypillisesti perustella yksinomaan poikkeusoloilla vaan myös sellaisilla häiriötilanteilla, joiden hoitaminen edellyttää erityisiä toimivaltuuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta ja käytännössä joissain tapauksissa kunnanjohtaja voisi päättää erityistoimivallan käyttöönotosta riippumatta poikkeusolojen säätämisestä. Valtaosassa käyttöönotettuja hallintosäännön liitteitä kunnat eivät ole noudattaneet periaatetta, jonka mukaan normaaliolojen häiriötilanteet tulee hoitaa normaaliolojen toimivaltuuksilla. Tämän seurauksena valtiotoimijoiden toimintamallia, jossa erotetaan normaaliolot tavanomaisine toimivaltuuksineen sekä poikkeusolot erityistoimivaltuuksineen, ei näytä olevan huomioitu kuntatason kriisitilanteiden johtamisen periaatteissa. Tässä kohden rajaukset eivät kuitenkaan olleet aivan yhteneviä. Esimerkiksi Keminmaassa 7.5.2020 valtuuston hyväksymän määritelmän mukaan erityistoimivalta otetaan käyttöön Keminmaan kunnassa valtioneuvoston määrittelemissä poikkeusoloissa, mutta sen lisäksi hallintosääntöliitettä sovellettaisiin myös muissa häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.

Helsingissä, Vantaalla ja Kouvolassa kriisijohtamisen käyttöönottoon liittyvät toimenpiteet ja niiden perustelut poikkesivat merkittävästi muiden tarkastelussa olleiden kuntien esittämistä malleista. Nämä esimerkit osoittavat, että johtamista on mahdollista tehostaa sellaisten mallien kautta, jotka perustuvat joko mahdollisuuteen delegoida toimivaltaa hallintosäännön mukaisesti tai mahdollisesti käyttämällä kaupunginhallitukselle kuntalain määrittämää otto-oikeutta. Tällöin toimenpiteet toteutuvat haastamatta kunnan demokraattisen päätöksenteon perusteita.

Kuntalain hallintosääntöä (90 §) koskevan tulkinnan (ml. säännöksen esityöt) mukaan hallintosäännön keskeinen tarkoitus on koota yhteen määräykset, jotka aiemmin olivat valtuuston työjärjestyksessä, hallintosäännössä, toimielinten johtosäännöissä, taloussäännössä ja tarkastussäännössä. Hallintosäännössä annetaan siis tarpeelliset määräykset ainakin niistä asioista, jotka säännöksessä luetaan. Hallintomallista säädettyä on huomioitu kunnallisen itsehallinnon periaate jättämällä kunnan valtuuston päätettäväksi, tarvitaanko kunnassa muita kuin säännöksessä mainittuja määräyksiä. (Harjula & Prättälä 2019, 609-627.) Tämä kuvastaa lainsäätäjän näkemystä, joka korostaa merkityksellisesti paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioimista kunnallisessa päätöksenteossa.

Turvallisuus ja varautumiseen liittyvät sisällöt eivät yleensä ole kuuluneet hallintosääntöön kirjattaviin määräyksiin, vaan kunnan varautumiseen liittyvät sisällöt on pidetty yleishallinnosta erillään kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa sekä toimialakohtaisissa valmiussuunnitelmassa. Suomen Kuntaliiton Kunnan hallintosääntömallissa (2016) ei määritetä tai ohjeisteta varautumista häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin.

Kuntien yleishallinnon määräykset ja varautumista ohjaavat asiakirjat eivät muodosta yhdessä sellaista asiakirjakokonaisuutta, joka palvelisi kunnan johtamisen tarpeita erilaisissa turvallisuustilanteissa. Kuntien hallintosäännöt ja valmiussuunnitelmat eivät nykyisellään anna riittävää pohjaa kunnan johtamiselle häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

5. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kuntien kriisijohtamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa koronapandemian takia julistettujen poikkeusolojen aikana keväällä 2020. Keskeisenä toimena kuntien kriisijohtamisvalmiuden kohottamisessa näyttäytyy erillisten häiriötilanteiden hallintaan tarkoitettujen hallintosääntöjen liitteiden laatiminen. Tarkastelussa arvioitiin, millaisia toimenpiteitä poikkeusolojen

tulkittiin kunnissa kunnalliselta päätöksenteolta edellyttävän sekä, miten kuntien päätöksenteossa reagoitiin turvallisuustilanteen äkilliseen muuttumisen luomaan paineelliseen tilanteeseen.

Tulkinnassa siitä, mitä valmiuslain käyttöönotto merkitsee tai mitä se kunnilta edellyttää oli horjuvuutta. Valmiuslaki säätää I osassaan viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin ja lain II osassa lain soveltamisen aloittamisesta poikkeusoloissa, mutta se ei ota kantaa toimintaan muiden häiriötilanteiden aikana.

Kunnissa ei ole täysin ymmärretty valmiuslain II osan soveltamista asteittain yksittäinen pykälä kerrallaan, vaan valmiuslakiin viitattiin kuten voimaan tulleeseen yleislakiin, joka antaa yleisiä perusteita kriisijohtamismallin käyttöönotolle. Tosiasiassa valmiuslain varautumisvelvoitteella ei suoraan voida perustella erityistoimivaltuuksien käyttöönottoa normaalioloissa tai poikkeusoloissa. Vielä ongelmallisempaa on perustella erityistoimivaltuuksia valmiuslain 108 § perusteella, joka koskee kunnan hallintoa valmiuslain voimassaollessa, mutta tulee voimaan vasta, kun kyseisen pykälän käyttöönotosta erikseen säädetään ja se tulee voimaan.

Vakiintuneen määritelmän mukaan häiriötilanne on tilanne, joka edellyttää tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanne sen sijaan ei edellytä, perustele tai säädösten kautta erikseen mahdollista poikkeamista tavanomaisista toimivaltuuksista. Kunnissa tätä vakiintunutta ymmärrystä häiriötilanteen olemuksesta päätöksenteossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon, vaan tilanteen on nähty laajalti vaativan erityistoimivaltuuksien käyttöönottoa.

Kriisijohtamisvalmiutta pyrittiin kunnissa parantamaan erityistoimivallan käyttöönotolla riippumatta siitä, oliko asiaa valmisteltaessa edes tarkkaa käsitystä siitä, mihin toimenpiteisiin erityistoimivaltaa olisi tarkoitus käyttää. Näin ollen erityistoimivallan käyttöönoton osalta vaatimus toimenpiteen välttämättömyyden osoittamisesta jäi täyttymättä. Muutokset kunnanjohtajan toimivaltuuksissa tulkittiin kunnan päätöksentekojärjestelmän sisäiseksi delegoinniksi ilman kuntalaisten oikeusturvaan liittyvää ulottuvuutta tai tarvetta sen tarkasteluun. Välttämättömyyden sijasta päätös erityistoimivallan käyttöönotosta perustui lähinnä kriisivalmiuden mukaisten tarpeiden tarkoituksenmukaisuusperustaiseen ennakkointiin, jossa tulkittiin tilanteen etenevän nopeasti ja mahdollistavan kriisijohtamisen mallin käyttöönottamisen toimenpiteen ”hyvän tarkoituksiperän” myötä. Kansalaisten ja kuntalaisten perusoikeuksien laillisen rajoittamisen näkökulmasta tällainen toimintamalli, näin pitkälle vietynä, on kestävä. Valmiuslain (1552/2011) 4 §:n välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta näin avointa valtakirjaa kuntajohdon toimivallan kasvattamiseksi ei voi pitää hyväksyttävänä, vaikka jokaisen oikeutta elämään turvaavan perusoikeuden (PL 7.1 §) tosiasiallinen toteutuminen voi edellyttää kiistatta myös yksittäisten välttämättömien (suojelu)toimenpiteiden toteuttamista ennakkoidusti.

Kun konkreettisia, välttämättömiä toimia edellyttäviä uhkia ei ollut päätöksenteossa yksilöity, on toimien suhdetta tavoiteltuihin päämääriin vaikea arvioida. Tällöin siis välttämättömyys jää edellä kuvatun mukaisesti toteen näyttämättä. On kuitenkin todettava, että lähtökohtaisesti hallinnon kaikilla tasoilla tulisi olla mahdollisuus myös tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa toiminnoissaan huomioon ennakoitavissa oleva tilanteen kehitys. Ennakointitiedon riittävä huomioon ottaminen voi nopeasti kehittyvissä tilanteissa olla edellytys toimenpiteiden oikea-aikaisuudelle ja tehokkuudelle (ks. Lehtonen 2020).

Vakioiduista menettelytavoista poikkeamisesta huolimatta ei laajaa kritiikkiä poikkeaviin hallintokäytänteisiin liittyen kunnissa esiintynyt, mahdollisesti poikkeusolojen yllättävän luonteen takia. Huomionarvoista tässä yhteydessä on niin ikään se, että myöskään kuntien laillisuusvalvonta (kuntatilintarkastus, AVI:t, EOA ja Oka) ei ole asiaan reagoinut. Tilanteen pitkittyessä vaatimukset palata varsinaisen hallintosäännön mukaiseen toimintaan näyttivät sen sijaan lisääntyneen. Tästä herää kysymys siitä, mikä tai millainen tilanne ylipäätään voi oikeuttaa toimivaltaisten luottamuselinten sivuuttamisen

kunnan päätöksenteossa. Kuntien valtuustot kykenivät toisaalta reagoimaan nopeasti ja oma-aloitteisesti esimerkiksi tarpeeseen kokoontua päättämään toimivaltaansa kuuluvista asioista.

Olisi kiinnostava tietää, mitä muotoja kuntien kriisijohtaminen olisi saanut, jos poikkeusoloja ei olisi lainkaan todettu. Todennäköisesti kuntien kriisijohtamiseen ja tulkintaan tarvittavista erityistoimivaltuuksista tällä ei olisi ollut vaikutuksia. Kuntien häiriötilanteita varten luodut toimintamallit olisivat kuitenkin nostaneet ongelmat paremmin tarkastelun kohteeksi ja näin tuoneet esiin tulkintoihin liittyvät oikeudelliset puutteet.

Kuntalain julkikirjoitettu tavoite on luoda määrätykset ja edellytykset sellaisille rakenteille, joiden puitteissa kunnallinen demokratia, kuntien itsehallinto ja päätöksenteon läheisyysperiaate voivat aidosti toteutua. Erityistoimivaltuuksien käyttöönotto kunnan hallintosääntöä täydentämällä on merkittävä tulkinta kuntien itsehallinnon lainsäädännöllisistä rajoista ja osin myös kunta-valtio -suhteesta.

Tutkimuksemme tuo esiin merkittäviä järjestelmätason puutteita eri hallinnontasojen ohjauksessa suhteessa olosuhteiden erilaisuuteen eri kunnissa ja eri alueilla. Lainsäädäntö ei näyttäisi riittävästi tunnistavan näitä erilaisuuksia ja sitä seikkaa, että yhteiskunnan suorituskykyä varautumiskysymyksissä voidaan parhaiten ylläpitää ja kehittää vastuutoimijoiden saumattomalla yhteistyöllä.

Jaetun vastuun järjestelmässä eri toimijoiden toimien optimointi suhteessa kokonaisuuteen tulee mahdolliseksi jaetun tiedon kautta. Tämä jaetun näkemyksen rakentaminen taas edellyttää, että kuntasektorin ja valtion hallinnon välinen tiedonkulku varmistetaan, kuten lukuisissa varautumista linjaavissa asiakirjoissa on jo pidempään edellytetty. Valtioneuvoston tasolla tulisi kuntakentän tilannekuvaa koota ja seurata nykyistä paremmin sekä jakaa takaisin kuntien käyttöön. Tämä parantaisi kykyä tehdä oikeita valintoja eri hallinnontasoilla sekä saada aikaan järjestelmätason parannuksia.

Kevään 2020 aikana huomiota herättivät kuntien erilaiset tukitarpeet kriisin vakavuuden vaihdellessa alueellisesti erittäin paljon. Tilannetta voi kuvata siten, että kunnan ja valtion väliseen tiedonkulkuun ei ole luotu kokonaisturvallisuuden mallin mukaista yhteistä toimintatapaa. Voidaan olettaa, että vastavuoroisen tiedonvaihdon puitteissa on mahdollista toteuttaa huomattavassa määrin kuntien soft law -tyyppistä ohjausta tai tukea tarvittavilta osiltaan. Tärkeimmiksi valtion tietotarpeiksi kuntasektorilta voidaan ajatella esimerkiksi kuntien peruspalvelujen resurssien riittävyys ja palvelukyky sekä kuntien arviot turvallisuustilanteen kehityksestä ja kunnan kriisinkestävyydestä.

On ilmeistä, että julkinen hallinto, huolimatta vuosikymmenten varautumistyön perinteestä, ei tällä hetkellä jaa yhteneviä toiminnan periaatteita toimimisessa eri turvallisuustilanteissa. Merkittävässä osassa kuntia toimenpiteet kriisijohtamisen käynnistämiseksi eivät vastanneet yleistä ennako-odotusta. Tämän perusteella voi todeta, että viranomaisten kunnille tuottama varautumisen tuki ei ole vastannut nimenomaan kuntien kriisijohtamisen kehittämistarpeisiin. Valmiusharjoituksilla ja valmiussuunnitelmien ajantasaistamisella ei ole ollut riittävästi yhteyttä kunnan yleishallintoon ja johtamisjärjestelyihin.

Valmiussuunnittelusta on muodostunut varautumiskysymysten käsittelyn rakenne, joka on ikään kuin muuttunut omaksi hallinnonalakohtaisiksi erityis sektorikseen erilleen päivittäisestä johtamisesta tai kriisijohtamisesta. Kunnan yleishallinnon asiakirjojen ja valmiussuunnittelun asiakirjojen tulisi jatkossa muodostaa yhteinen kokonaisuus, joka määrittäisi kriisijohtamisen toteutuksen periaatteet. Johtamisjärjestelyjen ja valmiussuunnittelun välinen epäjatkuvuus on yllättävä havainto ottaen huomioon, että kuntien valmiussuunnittelun johtoryhmien kokoonpano on yleensä hyvin lähellä kunnan johtoryhmää vahvistettuna varautumisen asiantuntijoilla kunnasta ja pelastuslaitoksesta.

Kuntalain sääntely keskittyy yksinomaan normaaliolojen johtamisen ja toimivaltakysymysten tarkasteluun. Havaintojemme perusteella olisi syytä saattaa kuntalaki vastaamaan paremmin kriisijohtamisen

vaatimuksia erityyppisissä turvallisuustilanteissa. Nykyinen kuntalaki ei tarkastele, eikä tunnista edes kaikkein keskeisimpiä avaintekijöitä kriisijohtamisen asia- ja tehtäväkokonaisuudessa. Samoin Kuntaliiton uusimmankin hallintosääntömallin (2020) päivittäminen tästä näkökulmasta olisi hyvin perusteltua.

¹ Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa kouluttautuminen, valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta sekä valmiusharjoitukset. Viime vuosina varautumisessa on korostunut tarve kiinnittää huomiota hallinnonalat ylittävään yhteistyöhön erityisesti ennakoinnin, tilanteenaikaisen tilannekuvan jakamiseen sekä vakioitujen yhteistyörakenteiden ylläpitämiseen. Esimerkiksi pääministeri Sipilän hallituksen maakuntalakiluonnoksen 142 § mukaan maakunnan oli huolehdittava seuraavista alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä: 1) alueellisesti merkittävien riskien poikkihallinnollisen arviointityön järjestäminen; 2) turvallisuuteen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestäminen; 3) varautumisen suunnittelussa tarpeellisen yhteistoiminnan järjestäminen; 4) maakunnan alueen valmius- ja häiriötilanneharjoitusten järjestäminen. Maakunnan oli ylläpidettävä yhteistyössä 1 momentissa mainittujen tahojen kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita. Pääministeri Marinin hallituksen soite-maakuntaudistuksessa vastaavaa varautumisen vastuualuetta ei ainakaan hyvinvointialueiden perustamisen alkuvaiheen yhteydessä ole suunniteltu.

² VNA Turvallisuuskomiteasta 77/2013. Valtioneuvoston turvallisuusstrategioita on laadittu vuosina 2003, 2006, 2010 ja 2017. Nykyisin turvallisuusstrategia on nimeltään Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (ks. tarkemmin valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöstä Lonka 2016).

³ Maaherrat lähettivät sisäministeriölle 20.5.2008 kannanoton, jossa arvioitiin, että lääninhallituksen varallaolojärjestelyjä ei ole välttämätöntä ylläpitää. 25.7.2008 lääninvalmiusjohtajat (pl. Oulun lääni) laativat yhteismuistion, jolla pyrkivät perustelemaan varallaolojärjestelyiden ja kriisijohtamisvalmiuden ylläpidon lääneissä. Sisäasiainministeriö ei edellyttänyt kirjeenvaihdon seurauksena läänien varallaolojärjestelyjen ylläpitämistä ja myöhemmin sisäasiainministeriössä katsottiin, että suojattujen johtamistilojen ylläpitoa ei voitu edellyttää.

⁴ Huomionarvoista tässä yhteydessä on tulkinta valmistelun asian sisällöstä. Lähtökohtaisesti asian valmisteluksi riittää valmisteluun ryhtyminen eli valmistelun ei tarvitse olla loppuun saakka suoritettu. Ks. tästä Harjula & Prättälä 2019, s. 654.

⁵ Kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat valtuuston ja vaalilain edellyttämien lautakuntien lisäksi ainoita pakollisia toimielimiä kunnissa. Muutoin kunta voi vapaasti järjestää luottamushenkilöorganisaationsa. HE 268/2014 vp 2.2.5 Kunnan toimielimet ja johtaminen; Kunnan hallintosääntömalli, s. 5, Kuntaliitto.

⁶ Ks. tästä esim. Hiilamo & Kivipelto (25.9.2020): THL-blogi otsikolla Pandemia ja muut kriisit eivät saa hydyttää sosiaalipalveluja. Tämän asiantuntijablogi-kirjoituksen puitteissa Hiilamo ja Kivipelto toteavat koronakriisiin liittyen mm. seuraavasti: ”Henkilökohtaiseen tapaamiseen perustuvat palvelu- ja työmuodot keskeytettiin lähes koko maassa, vaikka epidemian keskus oli Etelä-Suomessa. Jälkikäteen arvioiden päätös aiheutti enemmän haittaa kuin hyötyä.”

⁷ Askola, Enontekiö, Helsinki, Hämeenkyrö, Iitti, Ilmajoki, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Keminmaa, Kouvola, Kuopio, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere, Uurainen ja Vantaa.

⁸ Enontekiö, Iitti, Hämeenkyrö, Ilmajoki, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Keminmaa, Kuopio, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere, Uurainen ja Vantaa.

⁹ Askola, Enontekiö, Iitti, Ilmajoki, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Keminmaa, Kuopio, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere, Uurainen ja Vantaa. Tähän joukkoon eivät kuuluneet Helsinki, Hämeenkyrö ja Kouvola.

¹⁰ Askolan, Enontekiön, Joutsan ja Keminmaan kunnat sekä Vantaan kaupunki.

¹¹ Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kauhava, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere ja Uurainen.

¹² Enontekiö, Jyväskylä, Jämsä, Lapinlahti, Muonio, Rovaniemi, Siikajoki, Tampere ja Uurainen linjasivat tiedottamistaan erityistoimivallan käyttämisen aikana miltei yhtenevällä tavalla.

¹³ Tartuntatautilaki 1227/2016; 71 § Äkillinen vakava terveysvaara; pykälän mukaan kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin toimialueellaan voi tartuntataudin leviämisen estämiseksi tehdä välttämättömät (60, 61 ja 63 §:n mukaiset) päätökset virkasuhteisen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin sijasta.

Lähteet

Aaltola, Mika & Fjäder, Christian & Innola, Eeva & Käpylä, Juha & Mikkola, Harri (2016). *Huoltovarmuus muutoksessa. Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. Grano Oy: Ulkopoliittinen instituutti.

- Aine, Antti (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. Helsinki: WSOYpro.
- Buure-Häggglund, Kaarina (2002). *Suomen kriisilainsäädäntö*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2019). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinta*. 10., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo (2011). *Kunta*. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere: Tampere University Press.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kananen, Ilkka (2015). *Suomen huoltovarmuus – Riittääkö energia ja ruoka, toimiiko tiedonkulku?*, Docendo.
- Kulla, Heikki (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. 10., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Kuntaliitto (2016). Kunnan hallintosääntömalli. Kuntaliitto 31.5.2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto, lakiasiat (2020). Kunnan päätöksenteko. Asian valmistelu. www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/asian-valmistelu.
- Lehtonen, Lasse (2020). *En allekirjoita sellaista tulkintaa, että perusoikeusrajoituksia voitaisiin toteuttaa vasta, kun uhka on toteutunut*. Terveysoikeuden professori Lehtosen haastattelu. Kauppalehti 29.11.2020.
- Lonka, Harriet & Laitinen, Kari & Keinänen, Anssi & Wähä, Susanna & Huhtinen, Aki-Mauri & Paasonen, Jyri (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28*. Valtioneuvoston kanslia.
- Lonka, Harriet (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana*, Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy: Itä-Suomen yliopisto.
- Myllymäki, Riitta toim. (2020). Kunnan hallintosääntö. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mäenpää, Olli (2016). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Oikeusministeriö (2019). *Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:18*.
- Prättälä, Kari (2011). Kuntien itsehallinto lainsäädännöllisenä haasteena. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jyrki & Majoinen, Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto.
- Puolustusneuvosto (1999). *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Puolustusministeriö: Oy Edita Ab. Helsinki.
- Rynänen, Aimo (2015). Subsidiariteettiperiaate – Uuden kunnan aseman perusta. Tallinn: United Press Global.
- Sanastokeskus TSK ry (2017) *Kokonaisturvallisuuden sanasto*.
- Saraviita, Ilkka (2011). *Perustuslaki*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). *Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9*. Sosiaali- ja terveysministeriö: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy.
- Tuori, Kaarlo (2011). Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.

Uoti, Asko & Heikkilä, Laura (2019). Kuntapalvelujen tulokellisuuden arviointi muuttuvan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. *Focus Localis* 2/2019 (24-50).

Valtioneuvoston kanslia (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*, Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Yliopistopaino, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.

Säädökset

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta SopS 66/1991, A 12.4.1991/1181

Hallintolaki 6.6.2003/434

Kuntalaki 10.4.2015/410 (KuntaL)

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896

Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä SopS 65/1991, L 12.4.1991/1180

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta 4.11.2011/1112

Pelastuslaki 13.6.2003/468

Pelastuslaki 29.4.2011/379

Pelastustoimiasetus 27.8.1999/857

Pelastustoimilaki 30.4.1999/561

Puolustustilalaki 22.7.1991/1083

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (PL)

Tartuntatautilaki, 21.12.2016/1227

Valmiuslaki 22.7.1991/1080

Valmiuslaki 29.12.2011/1552 (ValmiusL)

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 20.11.2009/906

Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 24.1.2013/77

Valtioneuvoston periaatepäätös (2003), *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*.

Valtioneuvoston periaatepäätös (2012), *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*.

Valtioneuvoston periaatepäätös (2017), *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, Turvallisuuskomitea.

Viranomaislähteet

HaVL 10/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto koskien Hallituksen esitystä (HE 3/2008 vp) valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 146/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain muuttamisesta ja kuntalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi