

15.02.2024

POL-2023-170117

Oikeusministeriö
kirjaamo.om@gov.fi

Viite: Diaarinumero VN/5137/2022

Poliisihallituksen lausunto; Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

1 Asia

Valtioneuvosto asetti 6.10.2022 työryhmän valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta (jäljempänä työryhmä). Työryhmä pyytää lausuntoa valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta. Samalla on myös mahdollisuus esittää näkemyksiä ja huomioita valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista.

Lausuntopyynnön kohteena olevassa muistiossa käsitellään valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn lähtökohtia ja mahdollisia kehittämistarpeita. Muistio sisältää myös valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Ehdotukset ovat lähinnä kehitettävän sääntelyn sisältöä ja rakennetta yleisesti hahmottavia eivätkä ne välttämättä edusta työryhmän lopullista kantaa. Muistio ei sisällä säännösluonnoksia.

Valmiuslakityöryhmä haluaa tässä yhteydessä kerätä sidosryhmiltä palautetta ja näkemyksiä myös yleisemmin valmiuslain kehittämistarpeista ja niistä näkökulmista, joita tulisi ottaa huomioon valmiuslain kokonaisuudistusta koskevassa lainvalmistelussa.

2 Yleistä

Poliisihallitus on osallistunut valmiuslain uudistustyöhön tukemalle sisäministeriötä poliisin toiminnallisten tarpeiden osalta sekä muun muassa lähettämällä asiantuntijansa pyydetyksi valmiuslakityöryhmän jaostojen kuulemistilaisuuksiin. Poliisihallitus pitää valmiuslain kokonaistarkastelua ja sääntelyn ajantasaistamista tärkeänä ja ajankohtaisena niin turvallisuusympäristön muutosten kuin toisaalta niin viranomaisille kuin muille toimijoille asetettujen lisääntyneiden ja muuttuneiden vaatimusten ja tehtävien näkökulmasta.

Poliisihallitus katsoo, että työryhmän muistio varautumisvelvollisuuden perusteista ja kehittämistarpeista on selkeä ja kattava ja antaa hyvän pohjan

sääntelyn kehittämiseksi. Poliisihallitus yhtyy tässä lausunnossa tarkemmin esitetyin huomioin työryhmän arvioon nykytilasta sekä kehittämistarpeista.

Kuten muistiossa todetaan, julkisen hallinnon rakenteet ja toimintatavat ovat viimeisten vuosikymmenten saatossa monilta osin muuttuneet. Samoin erilaiset keskinäisriippuvuudet niin viranomaisten välillä kuin myös julkisen ja yksityisen sektorin välillä ovat lisääntyneet ja nämä on tärkeää huomioida niin normaaliolojen häiriötilanteisiin kuin poikkeusoloihin varaututtaessa. Samalla myös turvallisuusympäristö sekä siihen liittyvät uhkakuvat ovat viime vuosina muuttuneet ja näiden myötä valmiuslain käyttöalaa on jo voimaan saatetun uudistuksen yhteydessä 3 §:n 6.kohdan myötä laajennettu koskemaan ns. hybridimallisia poikkeusoloja. Edellä kuvatut muutokset osaltaan korostavat poikkeusoloihin varautumisen merkitystä ja tarvetta tarkastella varautumisvelvollisuuden sisältöä ja laajuutta.

3 Nykytilan arviointia

Muistiossa todetaan, että vaikka valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus on nykymuotoiltaan väljä, sillä on mahdollista katsoa olevan edelleen keskeinen merkitys julkishallinnon toimijoiden häiriönsietokyvyn kehittämistä ohjaavana sääntelynä. Sektori- tai toimialakohtaisesti säädetty varautumisvelvollisuutta koskevat erityissäännökset monelta osin täsmentävät ja täydentävät valmiuslaissa säädettyä yleistä velvoitetta, mutta eivät kokonaan korvaa sitä, molempia tarvitaan.

Poliisihallitus yhtyy muistiossa esitettyyn näkemykseen. Yksityiskohtaisempi sektorikohtainen varautumiseen liittyvä lainsäädäntö on tärkeää, mutta se ei poista tarvetta valmiuslain yleiselle varautumisvelvollisuutta koskevalle säännökselle. Valmiuslain 12 § luo tärkeän ja vahvan perustan yhteiselle varautumiselle, varautumisen resursoinnille sekä varautumista koskevalle yhteistyölle.

Eräänlaisena puutteena on mainittu varautumisvelvollisuutta koskevan 12 §:n muotoilussa säännöksen sanamuodon painottumista lähinnä tehtävien hoitamisen jatkuvuuden turvaamiseen, kun taas varautuminen poikkeusolojen toimivaltuuksien toimeenpanoon ei suoranaisesti käy säännöksen nykyisestä sanamuodosta ilmi. Huomiota voidaan pitää tärkeänä ja säännöksen täsmentämistä tältä osin kannatettavana. Valmiuslain vähäisten käyttökokemusten myötä, sen toimivaltuuksien toimeenpanoon liittyvät tehtävät sekä erityisesti niistä muille viranomaisille aiheutuvat tukitehtävät ovat jääneet vähäiselle huomiolle. Esimerkiksi poliisille on valmiuslaissa erikseen säädettyjen tehtävien lisäksi 125 §:ssä säädetty yleinen ja rajoittamaton virka-apuvelvoite.

Valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tärkeää kattavasti tarkastella poikkeusolojen toimeenpanoon liittyvät ns. lisätehtävät, niiden ajantasaisuus ja samalla arvioida niiden vaikutukset vastuulliseksi määrätyn ta-

hon toimintaan. Poliisihallitus on osaltaan käynnissä olevan kokonaisuudistuksen yhteydessä toimittanut työryhmälle muutosehdotukset niin poistettavien, muutettavien kuin lisättävien toimivaltuuksien osalta.

Lisäksi keskeisenä nykytilaan liittyvänä huomiona haluamme painottaa varautumisvelvoitteen laajentamista aiempaa selkeämmin kattamaan poikkeusolojen lisäksi myös erilaiset normaaliolojen häiriötilanteet. Ottaen erityisesti huomioon nykymuotoisten kriisien kehittymisen ja muun muassa hybrdivaikuttamisen lisääntymisen olisi äärimmäisen tärkeää, ettei varautumista rajattaisi vain poikkeusoloihin. Kuten muistiossa on erikseen todettu, kehittyvät kriisit saattavat olla vaikeasti ennakoitavia ja ne voivat kehittyä nopeasti siten, ettei niiden ilmaantuessa enää ehditä riittävästi varautumaan. Tällöin valmiuslailla suojattavat yhteiskunnalliset arvot ja yhteiskunnan toimivuutta ylläpitävät rakenteet saattavat olla jo uhattuina. Muun muassa nykymuotoisessa laaja-alaisessa vaikuttamisessa vaikuttamistoimet ovat entistä epäsymmetrisempiä ja peitellympiä ja samalla entistä vaikeammin todennettavissa ulkoisen toimijan vihamieliseksi toimiksi, joka saattaa osaltaan aiheuttaa viivettä poikkeustilan toteamista koskevaan päätöksentekoon.

Huolestamme myös työryhmän tavoin kiinnittää huomiota siihen, että yksityiset yhteisöt hoitavat myös enenevässä määrin julkisia hallintotehtäviä, jotka tulee pystyä hoitamaan kaikissa olosuhteissa niiden järjestämistavasta riippumatta. Valmiuslain tavoitteiden turvaamiseksi hallintotehtäviä hoitavia yhteisöjä tulisi lähtökohtaisesti varautumisen osalta kohdella samoin kuin viranomaisia.

4 Valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset

Valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa on syytä laajentaa julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin.

Työryhmän alustavan arvion mukaan valmiuslain 12 §:n varautumisvelvollisuus olisi perusteltua ja johdonmukaista ulottaa tällä hetkellä säädettyjen toimijoiden lisäksi myös tiettyihin varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin. Muistiossa kuitenkin todetaan, että esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) nojalla toimilupaperusteisesti ja liiketaloudellisin periaatteiden toimivia yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavia yrityksiä olisi työryhmän alustavan näkemyksen mukaan haasteellista saattaa valmiuslain yleisen varautumisvelvoitteen piiriin.

Ottamatta sen paremmin kantaa sääntelyn haasteellisuuteen, Poliisihallitus ehdottaa työryhmän alustavasta näkemyksestä poiketen valmistelun yhteydessä vielä tarkasteltavaksi mahdollisuutta yllä mainittujen yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavien yritysten saattamista valmiuslain mukaisen yleisen varautumisvelvollisuuden piiriin. Voimassa olevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaan kyseiset yritykset voivat lupaperusteisesti ja kohteen haltijan hakemuksesta toimia poliisin apuna

järjestyksen ylläpitotehtävissä muun muassa kauppakeskuksissa ja liikenneasemilla. Toiminta on vakiintunutta ja muodostaa tärkeän osan luvan perusteena olevien kohteiden turvallisuuden ylläpitämisessä. Normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeustilassa on todennäköistä, että järjestyksen turvaamisen tarve myös kyseisissä kohteissa korostuu entisestään. Samaan aikaan on todennäköistä, että poliisin resurssit kuormittuvat lisääntyvien perustehtävien ja mahdollisten valmiuslain mukaisten lisätehtävien myötä. Toiminnallisten tarpeiden, valmiuden säätelyn ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta olisi luontevaa, että lupaperusteisesti poliisin apuna toimivat yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavat yritykset kuuluisivat varautumisvelvollisuuden piiriin. Näin voitaisiin turvata normaalioloissa lupaperusteisesti toimivien järjestyksenvainojien toiminnan jatkuvuus normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on syytä täsmentää

Työryhmä ehdottaa varautumisvelvollisuuden aineellisen sisällön täsmenämistä. Koska hallinnonaloja ja erilaisia toimijoita on paljon, kovin yksityiskohtaiseen ja kattavaan säätelyyn ei liene tarkoituksenmukaista pyrkiä, mutta jonkinlaista minimisäätelyä ja varautumisen vähimmäistason määrittelyä voidaan pitää kannatettavana. Muistiossa ehdotetut vähimmäistoimenpiteet muodostavat hyvä pohjan säätelylle. Vähimmäistason lisänä voisi olla varautumista johtavan viranomaisen (VNK:n ja hallinnonalojen ministeriöiden) ohjaus, miten varautumisvelvollisuuden piirissä olevien toimijoiden tulisi varautua.

5 Lopuksi

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että varautumisvelvollisuutta ei tule tarkastella irrallaan niistä tehtävistä ja toimivaltuuksista, joita mainittu velvollisuus koskee. Samalla, kun täsmennetään varautumisvelvollisuuden sisältöä, on tärkeää varmistaa, että tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat nykypäivän vaatimuksia ja viranomaisilla on riittävät resurssit tehtävistä suoriutumiseen. Poliisin varautumisen toimintoja ei voimassa olevan säätelyn perusteella rahoiteta huoltovarmuusrahastosta tai muutoin Huoltovarmuuskeskuksen kautta, vaan budjettivaroista. Poliisin tehtävien määrä ja laatu saattavat muuttua erittäin merkittäväällä tavalla poikkeusolojen yhteydessä. Varautumisvelvoitteen taloudelliset vaikutukset poliisille on tärkeää arvioida ja huomioida lainvalmistelun yhteydessä.

Keskeisimpinä muutoksina Poliisihallitus on esittänyt valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä poistettavaksi poliisilta tieliikenteen polttoainesäätelyyn (69 § ja 71 §) liittyvät tehtävät sekä uudelleen arvioitavaksi 125 § mukaisen virka-apuvelvoitteen joko säännöstä lieventämällä tai osana laajempaa viranomaisten virka-apuvelvollisuuden tarkastelua.

Toisaalta olemme esittäneet myös nykyisen toimintaympäristön vaatimusten mukaisina lisätoimivaltuuksina kiinniottaminen ja säilöönoton enim-

mäisajan pidentämistä, moottoriajoneuvon käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta poliisin käyttöön, alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuus poliisin käyttöön sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sektorilainsäädäntöön liittyvänä ajankohtaisena huomiona on lisäksi esitetty poliisin sisällyttämistä huoltovarmuuden piiriin, huoltovarmuuden tavoitteita ja lainsäädäntöä uudistettaessa.

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Poliisitarkastaja

Sami Kalliomaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.02.2024 klo 12:02. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Liitteet

Keskusrikospoliisin lausunto valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja
Poliisihallituksen yksiköt
Visa Weckström
Keskusrikospoliisi
Sisäministeriön poliisiosasto