



Jakelussa mainitut

## SM; Sisäministeriön lausunto valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Oikeusministeriön asettama valmiuslain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä on pyytänyt lausuntoa valmiuslain työryhmän varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta. Sisäministeriön hallinnonalan virastoilta mukaan lukien Rajavartiolaitos on pyydetty omat lausuntonsa, joten tämä lausunto sisältää sisäministeriön muiden osastojen ja yksiköiden näkemykset.

Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

### Yleistä

Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva työryhmän muistio kuvaa varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytilaa valmiuslaissa ja muussa lainsäädännössä sekä käsittelee valmiuslain varautumisvelvollisuuden mahdollisia kehittämistarpeita. Muistion lopussa on alustavat työryhmän ehdotukset valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Varautumisen tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä kyetä tarvittaessa hallitsemaan näitä tilanteita ja niiden seurauksia.

Muistiossa annetaan ansiokkaasti ja kattavasti varautumista koskevan sääntelyn kokonaiskuva. Työryhmän muistio varautumisvelvollisuuden perusteista ja kehittämistarpeista on selkeä ja kattava ja antaa hyvän pohjan sääntelyn kehittämiseksi. Lähtökohtana on yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvattu kokonaisturvallisuuden toimintamalli.

### Varautumisvelvollisuuden yleinen sääntely ja velvollisuuden laajentaminen

Valmiuslakityöryhmä pitää varautumisvelvollisuuden yleistä sääntelyä valmiuslaissa edelleen merkityksellisenä ja tärkeänä. Varautumisvelvollisuuden merkitys on turvallisuusympäristön muutoksen johdosta entisestään korostunut. Sisäministeriö tukee työryhmän ehdotusta siitä, että yleisestä varautumisvelvollisuudesta olisi edelleen tarpeen säätää valmiuslaissa.

Lisäksi työryhmän muistiossa ehdotetaan valmiuslain varautumisvelvollisuutta laajennettavaksi nykyisestään ainakin siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamista var-

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

0295 480 171  
+358 295 480 171

09 160 44635  
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi  
www.intermin.fi

ten lailla perustetuista tai niitä hoitamaan velvoitetuista toimijoista. Kyse olisi siten toimijoista, jotka on viranomaisiin rinnastuvalla tavalla velvoitettu pysyväisluonteisesti hoitamaan julkisen vallan järjestämistä kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Velvoite edellyttäisi työryhmän muistion mukaan varautumista vain siltä osin kuin toiminnassa on kyse julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Monille edellä mainituista on jo erityislainsäädännössä säädetty yleisluontoinen varautumisvelvoite. Perusteena laajentamiselle mainitaan se, että lähikohtaisesti ei ole perusteita kohdella tällaista toimintaa varautumisvelvollisuuden osalta eri tavoin riippuen siitä hoitaako tehtävää viranomainen vai yksityinen.

Varautumisvelvoitteen laajennus ei edellä kuvatussa muodossaan koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla, kuten laissa säädetyn valtuuden nojalla annettuun viranomaisen päätökseen tai sopimukseen perustuen. Varautumisvelvollisuus koskisi sen sijaan näissä tilanteissa edelleen sitä viranomaista, jolla on palvelun tuottamisen osalta järjestämistä vastuu. Laajennus ei koskisi myöskään lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityishenkilöitä, kuten esimerkiksi viranomaisen lain nojalla antaman valtuutuksen perusteella erilaisissa valvontatehtävissä avustavia asiantuntijoita.

Tällaisina varautumisvelvollisuuden ulkopuolelle kuuluvana ryhmänä todetaan muistiossa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) nojalla toimilupaperusteisesti ja liiketaloudellisin periaatteiden toimivia yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavat yritykset. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvat vartiointiliiketoiminta, järjestyksenvälvoimistö ja turvasuojaustoiminta.

Sisäministeriö toteaa, että turvallisuusalan elinkeinoluovia (käsittää myös turvasuojaukseen liittyvät elinkeinoluovat) on tällä hetkellä n. 940. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvälvoimistöjen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (PeVL 22/2014 vp). Työryhmän muistion mukaan tällaista toimintaa voi olla haasteellista saattaa valmiuslain yleisen varautumisvelvoitteen piiriin. Muistiossa viitataan myös Huoltovarmuuskeskuksen yhteyteen perustettuun yksityisen turva-alan pooliin, joka osaltaan kehittää toimialansa yritysten varautumista turvaten niiden toimintaedellytyksiä vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sisäministeriö yhtyy muistion näkemykseen, että on erittäin tärkeää, että julkisen sektorin yhteistyötä yksityisen turva-alan kanssa varautumisen osalta vastaisuudessa ylläpidetään ja tarpeellisilta osin kehitetään. Sisäministeriön näkemyksen mukaan muistion alustava johtopäätös jättää ulkopuolelle toimilupaperusteiset yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavat yritykset, mutta jättää varauksen palata asiaan tarvittaessa valmiuslain jatkovalmistelussa.

Vastaavasti sisäministeriön näkemyksen mukaan pelastuslain 2 §:n 6 kohdassa tarkoitettu sopimuspalokunta ja 51 §:n mukainen pelastustoimen vapaaehtoistoiminta jäisi valmiuslain varautumisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Yksityisen sektorin rooli yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeiden toimintojen ja kriittisen infrastruktuurin häiriöttömyyden ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta on keskeinen. Lisäksi myös viranomaiset hankkivat laajasti erilaisia tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita elinkeinoelämältä. Yksityisen sektorin varautuminen jätettäisiin työryhmän muistion mukaan edelleen erityissääntelyyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan. Sisäministeriö tukee työryhmän näkemystä siitä, että yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista tulisi vahvistaa ensisijaisesti toimialakohtaisen erityislainsäädännön, kuten CER ja NIS 2-direktiivien täytäntöönpanon, kautta.

## **Varautumisvelvollisuuden aineellisen sisällön täsmentäminen**

Työryhmän muistiossa ehdotetaan, että valmiussuunnitelman vähimmäissisällöstä säädetäisiin jatkossa tarkemmin muun muassa siten, että varautumisvelvollisen olisi ylläpidettävä toimintavalmiutta poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä tarvitta-

essa valmiusharjoituksilla ja muilla toimenpiteillä. Vaikka varautumisen ja varautumista koskevan suunnittelun sisältö on monelta osin riippuvaista mm. varautumisvelvollisen toimialasta, sisäministeriön näkemyksen mukaan lain tasolla olisi syytä säätää tietyistä perusasioista, jotka jokaisen varautumisvelvollisen olisi valmiussuunnitelmassaan huomioitava. Tällä osaltaan edistettäisiin myös valmiussuunnitelmien yhteismitallisuutta. Kuten työryhmän muistiossa asianmukaisesti korostetaan, on varautumisessa ja valmiussuunnittelussa kyse ensisijaisesti jatkuvaluonteisesta toiminnasta, eikä vain tietyn vähimmäisvaatimukset täyttävän asiakirjan laatimisesta ja määräajoin päivittämisestä.

Työryhmän muistiossa tuodaan esiin, että valmiuslain 12 §:n esitöissä ei erikseen mainita varautumistoimina operatiivisen ennakkoinnin kannalta merkityksellisen tilannekuvatiedon keräämiseen tähtäviä järjestelyitä. Tilannekuvan muodostaminen on kriisi- ja häiriötilanteissa tärkeää päätöksenteon ja esimerkiksi voimavarojen tarkoituksenmukaisen suuntaamisen kannalta. Ajantasaisen tiedonsaatuuden takaava ja jo ennakolta suunniteltu sekä toimiva tilannekuvajärjestelmä luo edellytykset myös mahdollisiin poikkeusoloihin siirtymiselle. Sisäministeriö toteaa, että esimerkiksi pelastuslain 31 a § edellyttää, että pelastustoimen viranomaisten tulee pelastustoimintaan varautumiseksi, pelastustoimen valmiuden säätelämiseksi sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi järjestää tilannekuvatoiminta. Kyseisessä pykälässä säädetään tilannekuvan järjestämisestä hyvinvointialueella, hyvinvointialueen yhteistyöalueelle sekä valtakunnallisesti. Tilannekuvan järjestämisvelvollisuuden kehittämistarpeet valmiuslaissa tai toimialojen omassa erityislainsäädännössä tulisivatkin arvioida ja ottaa huomioon valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevassa valmistelussa.

Vaikka valmiuslain varautumisvelvollisuuden sisältöä on edellä kuvatulla tavalla tarkoitus täsmentää, tarkoituksena olisi edelleen se, että varautumisvelvoite toteutettaisiin varautumisvelvollisten normaalien toimintamenojen rajoissa ja siten ilman viranomaisten määrärahojen lisäyksiä.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että materiaalista varautumista hoidetaan jatkosakin ensisijaisesti keskitetysti ja kustannustehokkaasti Huoltovarmuuskeskuksen kautta huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaisesti. Edellä tarkoitetuista varautumisvelvoitteen mahdollisista muutoksista ei siten aiheutuisi erityisiä taloudellisia vaikutuksia. Sisäministeriö kuitenkin huomauttaa, että sisäministeriön hallinnonalan varautumisen toimintoja ei rahoiteta huoltovarmuusrahastosta tai muutoin Huoltovarmuuskeskuksen kautta, vaan budjettivaroista. Varautumisvelvoite etenkin poikkeusolojen toimintavalmiuden osalta toisin kuin työryhmä muistiossaan esittää, edellyttäisi tosiasiasa merkittäviä määrärahalisäystarpeita, joissa tulisi huomioida sekä valtion viranomaisten että hyvinvointialueiden rahoitus. Poikkeusolojen tilanteissa esimerkiksi poliisin ja pelastustoimen viranomaisten tehtävien määrä ja laatu saattavat muuttua erittäin merkittävällä tavalla, kuten esimerkiksi Ukrainassa on käynyt. Poikkeusolojen toimintavalmiuteen varautuminen edellyttää jo normaalioloissa esimerkiksi johtamiseen, CBRNE-tilanteisiin ja sortumaonnettomuuksiin liittyvän osaamisen ja teknisten valmiuksien kehittämistä ja ylläpitämistä sekä erityismateriaalien (kalusto, suojarusteet) hankintoja. Sama koskee myös muita väestönsuojelun toimintavalmiuksien ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä, kuten valmiutta laajoihin evakointeihin ja väestön varoittamiseen. Käytännössä poikkeusolojen toimintavalmiutta ei voida saavuttaa ilman normaalioloissa tehtäviä materiaallisen varautumisen ja muita etukäteistoimenpiteitä. Sisäministeriön hallinnonalan perustoimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi kriittisen materiaalin saatavuushäiriöihin tulisi kyetä varautumaan jo normaalioloissa.

### **Varautumisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös normaaliolojen häiriötilanteet**

Voimassa oleva valmiuslain 12 § velvoittaa suoraan sanamuotonsa perusteella varautumaan ainoastaan poikkeusoloihin, vaikka säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös muihin häiriötilanteisiin varautumiseen. Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly tällä hetkellä nimenomaista julkishallintoa yleisesti koskevaa velvollisuutta varautua myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Sisäministeriö yhtyy muistiossa todettuun, että sääntelyä voidaan tältä osin pitää puutteellisena.

Ottaen erityisesti huomioon kriisien hämärtyminen ja hybrdivaikuttamisen lisääntymisen, yhteiskunnan kriisinkestävyyden näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä, ettei varautumista rajata vain poikkeusoloihin. Sisäministeriö tukee työryhmän muistion näkemystä, että varautumisvelvollisuutta tulisi laajentaa koskemaan myös normaaliolojen häiriötilanteet.

Voimassa olevassa hyvinvointialueista annetun lain 150 §:n mukaan hyvinvointialueen on jo nykytilanteessa valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

### **Julkishallinnon velvollisuus huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa**

Työryhmän varautumismuistiossa korostetaan julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa. On kuitenkin huomioida, että vaikka julkinen sektori sopisi hankintasopimuksissaan ja ostopalvelusopimuksissaan varautumisesta myös poikkeusoloihin, ovat globaalit toimitusketjut haavoittuvaisia ja poikkeusoloissa sopimukset eivät välttämättä pidä eri syistä esimerkiksi johtuen isojen maiden tuotantovarouksista. Kokonaisuuteen liittyy myös valmiuslain toimivaltuudet säännöstelytoimivaltuuksista sekä viranomaisien ns. otto-oikeuksista, jotka toimivat tärkeänä viime sijaisena perälautana viranomaisten toimintaedellytysten turvaamisessa poikkeusoloissa.

Yhteenvedona sisäministeriö katsoo, että muistiossa annetaan ansiokkaasti ja kattavasti varautumista koskevan sääntelyn kokonaiskuva. Työryhmän muistio varautumisvelvollisuuden perusteista ja kehittämistarpeista on selkeä ja kattava ja antaa hyvän pohjan sääntelyn kehittämiselle.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Lainsäädäntöneuvos

Tiina Ferm

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi SM Sisäministeriö, Juha Martelius  
 SM Sisäministeriö, Mari Rantanen  
 SM Sisäministeriö, Maria Paaso  
 SM Sisäministeriö, Timo Kerttula  
 SM Sisäministeriö, Piia Manninen  
 SM HKO Hallinto- ja kehittämisosasto  
 SM KVV Kansainvälisten asioiden yksikkö  
 SM MMO Maahanmuutto-osasto  
 SM PEO Pelastusosasto  
 SM PO Poliisiosasto, Tomi Vuori  
 SM SITA Sisäisen tarkastuksen yksikkö  
 SM KTY Kansallisen turvallisuuden yksikkö  
 SM RO Rajavartio-osasto  
 SM KP Esikunnan tukipalvelut, Katarine Lindstedt

**VN/35016/2023-SM-7**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: