

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

-

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

Ehdotetun uuden valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaan varautumisvelvollisen on lain varautumisvelvollisuutta koskevassa 2 luvussa säädetyin toimenpitein varmistettava lakiin perustuvien tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa olosuhteissa. Varautumisvelvollisen on varauduttava myös valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Ehdotetun valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan varautumisvelvollisen on varmistettava 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden asianmukainen toteutuminen myös hankkiessaan lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita yksityisiltä yhteisöiltä.

Nykyisessä valmiuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty 6 §:n 3 momentin mukaisesta varautumisvelvollisen hankintoihin liittyvästä velvollisuudesta olkoonkin, että ehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyn lähtökohdat vastaavat voimassa olevan lainsäädännön tarkoitusta. Säännös on luonnollisesti tärkeä, jotta varautuminen otetaan huomioon myös hankinnoissa.

Verohallinto tuo esiin, että valtion virastot ovat velvoitettuja hankkimaan palveluita valtionhallinnon yhteisiltä palveluntarjoajilta ja hankittavien palveluiden joukossa on lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta kriittisiä toimintoja. Palveluntarjoajilla on omia sopimus pohjia ja turvallisuusliitteitä. Huomattava myös on, että viraston oma näkyvyys valtionhallinnon yhteisten palvelutarjoajien yksityisten yhteisöjen kanssa tekemiin alihankintasopimuksiin ja niiden

varautumiseen liittyviin vaati-muksiin voi olla rajoittunut. Jotta varautumisvelvollinen virasto voisi suoriutua 6 §:n 3 momentin mukaisista velvoitteistaan on ehdottoman tärkeää, että viraston varautumisvaatimukset otetaan systemaattisesti huomioon yhteisissä palveluissa, hankinnoissa ja niihin liittyvissä sopimuksissa. Tämä edellyttäne pysyväisluonteisten hallinnonalakohtaisten yhteistyörakenteiden ja tiedonvaihtokäytäntöjen kehittämistä.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ehdotetun valmiuslain 9 §:n mukaan kukin ministeriö ohjaa ja valvoo varautumista hallinnonalallaan. Kukin ministeriö lisäksi yhteensovittaa varautumista toimialallaan tarvittavilta osin yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä toimialansa yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa. Ministeriöiden on huolehdittava, että varautumisessa otetaan huomioon myös Ahvenanmaan maakunta. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa varautumista valtioneuvostossa.

Verohallinto korostaa olevan tärkeää, että varautumisen ohjauksessa mennään riittävän konkreettiselle tasolle. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tunnistetaan ja priorisoidaan hallinnonalan kriittiset toiminnot. Tämän tulisi näkyä ohjauksessa virastoille konkreettisina tavoitteina ja vaatimuksina häiriöihin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Esimerkki konkreettisesta ohjauksesta voisi olla viraston lakisääteiseen tehtävään liittyvien keskeytyksensietoaikojen määrittäminen valtionhallinnon näkökulmasta. Tämä tukisi viraston varautumisen suunnittelua etenkin niissä tapauksissa, joissa konkreettisia aikarajoja ei ole suoraan kirjattu viraston toiminnasta annettuihin lakeihin.

On myös keskeistä, että kussakin ministeriössä on varautumisen tehtäviin riittävä resursointi, jolla varmistetaan varautumisen koordinointi ja ohjauksen yhteensovittaminen hallinnonalan sisällä sekä reagointi hallinnonalan akuutteihin häiriötilanteisiin. Tämä vahvistaa johdonmukaista varautumista sekä ministeriön että sen alaisten virastojen tasolla. Esimerkiksi valtiovarainministeriön roolin arvioidaan kasvavan tulevina vuosina, ja varautumisen rakenteellinen kehittäminen tukisi myös kansainvälisistä velvoitteista, kuten CER-direktiivistä, mahdollisesti tulevien ilmoitusvastuiden hoitamista ministeriötasolla.

Ehdotetun valmiuslain 10 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämisestä. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisestä tilannekuvasta. Voimassa olevassa valmiuslaissa ei ole sääntelyä tilannekuvan ylläpitämisestä.

Verohallinnon näkemyksen mukaan on tärkeää, että tilannekuvan ylläpitäminen ei rajoitu vain tiedon keräämiseen ministeriölle ja raportointiin valtionjohdon käyttöön, vaan hallinnonalalla ja viranomaisten välillä tulee olla toimivat käytännöt siihen, miten tilannekuvaa jaetaan myös ministeriöltä virastoille sekä viranomaisten välillä. Tilannekuvan tulee tukea koko hallinnonalan ja valtion yhteistä varautumista ja viraston tulee saada oman toimintansa suunnittelun ja päätöksen kannalta riittävät tiedot, jotka mahdollistavat varautumisen tason hallitun ja oikea-aikaisen säätelyn viraston sisällä kriittisten lakisääteisten tehtävien jatkuvuuden turvaamiseksi.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ehdotetun valmiuslain 6 luvussa säädettäisiin poikkeusolojen lisätoimivaltuuksista hallinnon järjestämisen ja valtion taloudenhoidon osalta. Valmiuslain 33 §:ssä säädettäisiin esimerkiksi valtioneuvoston oikeudesta siirtää alaisensa viraston sekä sen henkilöstön siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Ehdotetussa 39 §:ssä säädettäisiin puolestaan valtioneuvoston mahdollisuudesta siirtää valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sellaisten valtion menojen maksatusta, joiden maksatusajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole

erääntyneet. Verohallinto korostaa omien tehtäviensä näkökulmasta, että poikkeusolojen valtuuksia käytettäessä on luonnollisesti otettava huomioon verotuksen jatkuvuuden ja verotuksen tietojärjestelmien toimivuuden turvaaminen.

Ehdotetun julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista koskevan valmiuslain 34 §:n mukaan poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömän julkisen hallinnon tiedonhallinnan toimintojen turvaamiseksi, valtiovarainministeriö voi valmiuslain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään:

1) velvoittaa viranomaisen lukuun toimivan yksityisen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajan asettamaan etusijalle viranomaisen tietovarantojen ylläpitämiseksi ja tietojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamiseksi välttämättömien, sopimukseen perustuvien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaminen; sekä

2) velvoittaa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa, valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa tai julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetussa laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen tuottajan kanssa sopimussuhteessa olevan yksityisen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tarjoajan asettamaan etusijalle edellä mainittujen palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaminen.

Lakiehdotuksen mukaan tiedonhallinnan turvaamista koskeva poikkeustoimivaltuus olisi otettavissa käyttöön valmiuslain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaisi sitä, että toimivaltuussäännös olisi käyttöön otettavissa kaikissa poikkeusoloissa lukuun ottamatta valmiuslain 11 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja, jotka perustuvat hyvin laajalle levinneeseen ja vaikutuksiltaan ihmisten henkeä ja terveyttä erityisen vakavasti vaarantavaan tartuntatautiin. Mietintöön liittyvässä valtiovarainministeriön eriävässä mielipiteessä on Verohallinnon käsityksen mukaan aiheellisesti esitetty, että myös vakavan tartuntataudin tilanteessa voi syntyä tarve julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamiseksi edellisessä kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Verohallinto esittääkin harkittavaksi, että valmiuslain 34 §:ssä tarkoitetut poikkeustoimivaltuudet säädettäisiin mahdollisiksi kaikissa valmiuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Ehdotettu valmiuslain 34 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin mitä julkisen hallinnon tiedonhallintaa voidaan kussakin poikkeusoloissa pitää välttämättömänä, varmistanee riittävästi sen, etteivät poikkeustoimivaltuudet muodostu aiheettoman laajoiksi.

Verohallinto toteaa lisäksi olevan tärkeää, että 34 §:n toimivaltuudet kohdennetaan täsmällisesti ja yhteensopivasti tiedonhallinta- ja tietosuojasääntelyn kanssa siten, että ne tukevat verotuksen keskeisten järjestelmien ja verotietovarantojen saatavuutta, eheyttä ja luottamuksellisuutta kaikissa poikkeusoloperusteissa. Tämä edellyttää myös, että mahdolliset priorisointi- ja etusijapäätökset

voidaan toteuttaa teknisesti ja tietoturvallisesti olemassa olevien tiedonhallintaratkaisujen puitteissa.

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Verohallinto toteaa, että ehdotetun uuden valmiuslain 164 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä muun muassa Verohallinnolta valmiuslain 13 luvussa tarkoitettujen korvausten määrittämiseksi ja maksamiseksi välttämättömiä korvauksen hakijaa koskevia tietoja. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä laissa. Verohallinto ehdottaa, että tulevassa hallituksen esityksessä kuvataan lähemmin mistä korvauksen hakijaa koskevista, Verohallinnolla olevista tiedosta, on kysymys.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltö) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

Verohallinto pitää tärkeänä, että julkisen hallinnon tiedonhallinnan turvaamista koskevissa perusteluissa tunnistetaan tietoturvan ja tietosuojan tiivis yhteys. Mietinnössä todetaan, että tieto- ja viestintätekniisten palvelujen häiriöt voivat vaarantaa viranomaisten tietovarantojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden sekä heikentää tietosuojan toteutumista. Verohallinnon näkökulmasta on olennaista, että poikkeusoloissa tehtävät priorisointi- ja etusijaratkaisut suunnitellaan siten, että ne tukevat viranomaisten tietojen turvallista ja lainmukaista käsittelyä.

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Valmiuslakityöryhmän mietintö ei sisällä Verohallinnon kannalta merkittäviä uusia lisätoimivaltuuksia. Verohallinto toteaa, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys 176/2025 vp laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, jossa esitetään, että verotukseen, tulotietojärjestelmään ja positiiviseen luottotietorekisteriin liittyviä määräaikoja voitaisiin pidentää valtioneuvoston asetuksella vakavassa häiriötilanteessa, joka voisi liittyä voisi liittyä sähkönjakelun, tietoliikenteen, tietojärjestelmän tai pankkien maksuliikenteen häiriöön tai muuhun vastaavaan syyhyn.

Verohallinto toteaa, että valmiuslainsäädännöstä voi syntyä virastolle lisäkustannuksia siitä, että poikkeusoloihin varautumisen vaatimukset edellyttävät kriittisten toimintojen ja niitä tukevien tieto- ja viestintäratkaisujen tarkempaa tunnistamista ja vahvistamista. Tämä voi käytännössä merkitä nykyisten järjestelyjen ja järjestelmien uudelleenarviointia sekä tarvittaessa lisäinvestointeja niiden toimintavarmuuden ja tietoturvan varmistamiseksi. On myös tärkeää, että mahdollisia kustannusvaikutuksia arvioidaan myös yhteisten ratkaisujen näkökulmasta. Yhteisiä ratkaisuja suunniteltaessa tulisi huomioida virastokohtaiset erot, jotta vältetään epätarkoituksenmukaiset kustannusvaikutukset eri toimijoille ja varmistetaan ratkaisujen kustannustehokkuus koko hallinnonalan tasolla.

Viranomaisen tekemiin hankintoihin voi liittyä varautumisenäkökohtia, kuten edellä on todettu. Verohallinto toteaa, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys 2/2026 vp laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. On tärkeää huolehtia siitä, että hankintalainsäädännön uudistus otetaan huomioon valmiuslainsäädännössä siten, että säännösten muodostavat selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden hankintojen osalta.

Verohallinto toteaa vielä, että yksityisiin palveluntuottajiin tukeutuminen ja valtion yhteisten ratkaisujen laajamittainen käyttö voivat lisätä poikkeusoloihin liittyviä riskejä erityisesti tilanteissa, joissa palveluntuottajilla on useita samanaikaisia velvoitteita eri viranomaisille. Yhteisten palveluntuottajien sisäinen priorisointi saattaa johtaa siihen, että kaikkien virastojen palveluntarpeet eivät toteudu kriittisellä hetkellä. Valmiuslaissa määritellyt kriittiset toimialat eivät tällä hetkellä kata kaikkia hallinnon toimijoita, mikä voi jättää osan virastoista epävarmaan asemaan poikkeusoloissa. Tästä syystä olisi tärkeää, että hallinnonalatasolla tunnistetaan ja määritellään etukäteen ne erillispalvelut ja palveluntuotannon prioriteetit, jotka ovat välttämättömiä toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi myös niissä virastoissa, jotka eivät kuulu valmiuslain tarkoittamiin kriittisiin toimialoihin

Merisalo Matti
Verohallinto