

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Työllisyysrahasto kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Työllisyysrahaston toiminnasta säännellään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998). Lain 9 §:n 1 momentin mukaan työttömyysvakuutusmaksujen perintää ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestämistä varten on Työllisyysrahasto. Lisäksi Työllisyysrahaston tehtävänä on edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tukea ammatilliseen koulutukseen ja kehittämiseen. Tarkemmin Työllisyysrahaston tehtävistä säännellään lain 10 §:ssä.

Työllisyysrahasto ei ole valtion virasto tai laitos vaan kuuluu niin sanottuun välilliseen julkiseen hallintoon, johon kuuluu moninainen joukko oikeudellisesti erityyppisiä toimijoita. Työllisyysrahasto hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja käyttää erikseen määritellyissä asiaryhmissä julkista valtaa sen mukaan, mitä laissa on erikseen säädetty. Vakiintunut käytäntö on, että julkishallinnon yleislakeja kuten Lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) sovelletaan Työllisyysrahastoon siltä osin, kun Työllisyysrahastossa hoidetaan julkista hallintotehtävää tai käytetään julkista valtaa.

Työllisyysrahasto ei kuulu voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädetyn yleisen varautumisvelvollisuuden piiriin. Varautumista poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin on Työllisyysrahastossa toteutettu oman riskienhallinnan ja tunnistettujen uhkaskenaarioiden perusteella.

Valmiuslain 12 §:ssä säädetty yleinen varautumisvelvollisuus koskee valtioneuvostoa, valtion hallintoviranomaisia, valtion itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, muita valtion viranomaisia ja valtion liikelaitoksia sekä hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä. Muistiossa todetaan, että valmiuslakityöryhmän alustavan arvion mukaan varautumisvelvollisuus olisi perusteltua ja johdonmukaista ulottaa näiden lisäksi myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisiin yhteisöihin ainakin siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten lailla perustetuista tai niitä hoitamaan velvoitetuista toimijoista. Työllisyysrahaston tulkinnan mukaan Työllisyysrahasto tulisi mahdollisesti valmiuslain soveltamisen piiriin, jos valmiuslakiin tehdään muistiossa ehdotetut muutokset. Työllisyysrahasto pitää tärkeänä,

että määritelmät ja soveltamisalaa koskevat säännökset ja rajanveto perusteluineen ovat selkeästi tulkittavissa, jotta lain eri säännösten soveltamisalasta ei synny epäselvyyttä Työllisyysrahaston kaltaisen toimijan ja mahdollisen varautumisvelvollisen kohdalla. Tältä osin muistio ei täsmällisesti määrittele, soveltaisiko uudistettu valmiuslaki Työllisyysrahastoon.

Muistion mukaan valmiussuunnitelman vähimmäissisällöstä olisi syytä säätää laissa. Lain tasolla olisi syytä säätää tietyistä perusasioista, jotka jokaisen varautumisvelvollisen olisi valmiussuunnitelmassaan huomioitava. Tällä osaltaan edistettäisiin myös valmiussuunnitelmien yhteismitallisuutta. (s. 28) Muistion mukaan valmiuslakityöryhmä katsoo, että julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta myös ostopalvelutilanteissa on syytä nykytilanteeseen nähden säännösperusteisesti korostaa. Tämä korostaisi muistion mukaan varautumisvelvollisuuden merkitystä, mutta siitä ei sinänsä aiheutuisi velvollisuutta esimerkiksi ryhtyä toimenpiteisiin olemassa olevien sopimusten tarkistamiseksi. (s. 26-27)

Jos Työllisyysrahasto kuuluisi uudistetun valmiuslain soveltamisalaan, uudet velvoitteet vaatisivat vähintäänkin olemassa olevien Työllisyysrahastossa käytänteiden uudelleentarkastelua sekä prosessien ja roolien täsmentämistä sekä mahdollisesti tulevaisuudessa muutoksia sopimuksiin.

Valmiuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta (s. 2). Muistiossa ehdotetaan, että ministeriöiden hallinnonalansa ohjausta koskevaa sääntelyä tulisi täydentää säätämällä ministeriöille velvollisuus huolehtia toimialallaan varautumisen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta tarvittavissa määrin yhteistyössä/yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa (s. 29). Työllisyysrahasto pitää tärkeänä, että valmiuslain 13 §:n mukainen varautumisen yhteensovittaminen on viranomaisten taholta koordinoitua ja kattaa tarvittavat sidosryhmät. Työllisyysrahaston tehtävänä on yhdessä useiden eri toimijoiden kanssa toimeenpanna osaltaan työttömyysturvaa. Kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi Työllisyysrahasto pitää tärkeänä, että ehdotettu valmiuslaki sääntelee johdonmukaisesti koko kyseessä olevan sosiaaliturvan toimeenpanon aluetta mukaan luettuna esimerkiksi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö, Työllisyysrahasto, työttömyyskassat ja eläkejärjestelmä. Varautuminen poikkeusoloihin jäisi kokonaisprosessien kannalta puutteelliseksi, jos sääntely koskisi ainoastaan Työllisyysrahastoa työttömyysturvan merkittävänä rahoittajana, mutta ei etuuksien toimeenpanijoita. Soveltamisalan tulisi koskea koko ketjua kattavasta. Soveltamisalueen ulottaminen esimerkiksi ainoastaan Työllisyysrahastoon tässä ketjussa voisi johtaa siihen, että sosiaaliturvaetuuksien saajan näkökulmasta etuuksien toimeenpano saattaisi jäädä toteutumatta.

Muistion mukaan varsinaisen varautumisen yhteensovittamisen lisäksi valmiuslakityöryhmä on keskustellut tarpeesta edistää varautumisen yhteismitallisuutta ja hyvien varautumiskäytäntöjen edistämistä myös konkreettisemmän tukitoiminnan avulla. (s.29) Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan viranomaisohjauksen ja -toiminnan varautumisessa tulee olla jatkossa johdonmukaista ja kattavaa. Samalla Työllisyysrahasto toteaa, että viranomaisilla tulee olla riittävät resurssit ohjaukseen ja neuvontaan, jota erityisesti valmiuslain soveltamisalan piiriin tulevat uudet varautumisvelvolliset tulevat tarvitsemaan valmiuslain uudistuksen myötä. Työllisyysrahasto toivoo ohjausta varautumisen toimeenpanijoille ja siksi Työllisyysrahasto pitää ehdotettua tukitoimintaa välttämättömänä. Ilman ohjausta toteutettu varautuminen voi osoittautua joko puutteelliseksi,

ylimitoitetuksi tai tehottomaksi. Työllisyysrahasto toivoo, että viranomaiset ohjeistaisivat muun muassa siinä, millaisiin uhkaskenaarioihin varautumisvelvollisten on syytä varautua. Viranomaiskoordinaatiota tarvitaan Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan myös siinä, että toimeenpanoketjuun liittyvien toimijoiden varautuminen on yhdenmukaista ja varautumista harjoitellaan ja testataan yhdessä.

Muistion mukaan varautumista koskevat säännösethdotukset sisällytetään osaksi hallituksen esitystä uudeksi valmiuslaki, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syksyllä 2025 ja hallituksen esityksen luonnos on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle vuoden 2024 loppuun mennessä (s. 2). Työllisyysrahasto toteaa, että tietoa tämän lainsäädäntöhankkeen etenemisestä olisi hyvä saada lainvalmistelun edetessä, jotta varautumisvelvolliset voivat ennakoida mahdollisia investointeja esimerkiksi järjestelmähankkeissaan. Työllisyysrahasto toteaa myös, että siirtymäaikojen tulee olla riittävät, jotta lain soveltamisalaan uusina tulevilla varautumisvelvollisilla on tosiasiallinen mahdollisuus saavuttaa vaatimustenmukaisuus. Valmistelun aikatauluun liittyen Työllisyysrahasto toivoo, että viranomaisten koordinointi- ja neuvontavelvoitteet tulisivat voimaan ennakolta, jotta tarvittavat viranomaisresurssit olisivat käytössä toimijoille oikea-aikaisesti.

Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

Muistion mukaan valmiuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön sisältyvän varautumissääntelyn puutteena voidaan pitää sitä, ettei se kattavasti huomioi yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiä yksityisen sektorin toimijoita, eikä erilaisia viranomaistehtävien järjestämistapoja. (s.24) Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, ettei voimassa oleva valmiuslaki sääntele kokonaisturvallisuuden kannalta olennaista toimialan kokonaisuutta.

Varautumisvelvollisille nykyinen valmiuslaki ei tarjoa selkeää yhteyspistettä varautumista koskevia neuvontatarpeita varten.

Varautumiseen liittyvät velvollisuudet vaativat selkeytystä, jotta kaikki soveltamisalaan kuuluvat varautumisvelvolliset saavuttavat riittävän varautumisen tason.

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

Muistiossa todetaan, että Suomen lainsäädäntöön ei sisälly yleistä säännöstä, joka nimenomaisesti velvoittaisi julkishallintoa varautumaan poikkeusolokynnyksen alapuolelle jääviin häiriötilanteisiin (s. 29). Valmiuslakityöryhmä pitää tätä lainsäädännöllisenä puutteena ja katsoo, että valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden tulisi koskea sekä poikkeusoloihin, että tätä lievempiin häiriötilanteisiin varautumista. Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalain 13 a §:ssä säädetään häiriötilanteiden viestintää ja varautumista koskevista vaatimuksista. Pykälän 3 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on selvitettävä sen tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit.

Valmiuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön sisältyvän varautumissääntelyn puutteena nähdään muistion mukaan se, ettei se kattavasti huomioi yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiä yksityisen sektorin toimijoita, eikä myöskään erilaisia viranomaistehtävien järjestämistapoja. (s.24) Sääntelyä on syytä nykytilaan nähden täsmentää. Muistiossa todetaan, että vaikka varautumista koskeva muu sääntely vahvistuu CER- ja NIS2-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon myötä, valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan ne eivät poista tai vähennä tarvetta varautumista koskevalle yleiselle sääntelylle valmiuslaissa. (s. 25) Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että kokonaiskuvan saaminen varautumista koskevasta olemassa olevasta lähinnä tiedonhallintalakiin sisältyvästä sekä uudesta varautumiseen liittyvästä sääntelystä on haastavaa. Työllisyysrahaston pitää tärkeänä, että lainvalmistelussa vältetään mahdollista päällekkäistä sääntelyä. Samalla Työllisyysrahasto toteaa, että lainsäädännön etenemisestä ja toimijoiden velvollisuuksista tulisi tiedottaa avoimesti ja oikea-aikaisesti, jotta varautumisvelvollisilla on tosiallinen mahdollisuus varmistaa vaatimustenmukaisuus.

Metsämäki Janne
Työllisyysrahasto

Kaarakainen Tomi
Työllisyysrahasto