



Antti Ellonen  
KOO, KVV

## Lausunto valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevaa muistiota ja lausuu siitä seuraavaa.

### Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää valmisteltua muistiota erittäin hyvänä ja perusteellisena. Muistiossa käsitellään kiitettävän laajasti valmiuslain nykyisiä varautumispykäläiä sekä sektorikohtaista varautumissääntelyä. Lisäksi muistiossa käsitellään varsin kattavasti muuttunutta turvallisuusympäristöä ja siitä johtuvia tarpeita varautumissääntelyn päivittämiselle.

Muistiossa esitetty nykytilan arviointi sekä valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset ovat hyvin perusteltuja ja kannatettavia.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy muistiossa esitettyihin ajatuksiin digitalisaatiokehityksen aiheuttamasta keskinäisriippuvuuksien kasvusta, sekä kaikkien kriittisten toimijoiden yhä vahvemmasta riippuvuudesta viestintäverkkojen ja tietojärjestelmien toiminnasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on erittäin tyytyväinen tavasta, jolla muistiossa tuodaan esille normaaliolojen lainsäädännön ja valmiuslain yhdessä muodostaman kokonaisuuden merkitys varautumisvelvollisuuden sääntelyssä. Poikkeusolojen järjestelyt rakennetaan normaalioloissa tehdyn työn varaan ja erilaisia toimenpiteitä tarvitaan jo ennen poikkeusolojen toteamista.

### Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää? Muita näkökulmia, joita edustamanne taho toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

#### Sääntelyn tulisi kestää aikaa

Valmiuslakia uudistettaessa olisi myös pyrittävä luomaan mahdollisimman aikaa kestäviä ja tulevaan kehitykseen varautuvia ratkaisuja. Esimerkiksi liikenteen osalta keskitytään voimassa olevassa laissa polttonesteen säännöstelyyn, kun muut käyttövoimat ovat vahvassa nousussa liikenteessä. Lakia uudistettaessa on tarpeen huomioidaan teknologian kehitys ja sen asettamat haasteet, kuten esimerkiksi liikenteen käyttövoimavelvoite ja sen vaikutus.



Teknologisen kehityksen huomioiminen on tärkeää myös viestintäalalla, jossa alan toimijoissa ja verkkoteknologioissa on tapahtunut ja tulee tapahtumaan merkittäviä muutoksia. Siinä missä nykyiset valmiuslain 9 luvun säännökset keskittyvät pääasiassa teleyrityksiin, on alalle tullut paljon muita kriittisiä palveluntarjoajia, kuten vahvaa sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita sekä pilvipalveluita tarjoavia toimijoita.

Datan merkitys digitaalisten palvelujen perusedellytyksenä, yhteiskunnan tilannekuvan ja päätöksenteon lähtökohtana jää muistiossa hyvin vähälle huomiolle. Osana varautumisvelvollisuuden sisältöä tulisi huomioida, että ratkaisuja esimerkiksi datan sijainnista tai palvelun tuottajasta ei voida varautumistilanteessa muuttaa, jos tähän ei ole ennalta teknisesti, esimerkiksi rajapintojen avaamisella tai yhteentoimivuusalustan käytöllä, varauduttu.

Tällä hetkellä eri virastojen välisen tiedonsiirron mahdollistavan yhteentoimivuusalustan käyttö on harkinnanvaraista, mikä poikkeustilanteessa estää uudelleenorganisoimasta toimintoja, vaikka lainsäädäntöä muutettaisiin. Tiedon hyödyntämisen esteet vaikeuttavat palvelujen ketterää järjestämistä ja yhteiskunnan digitalisoitumista. Tiedon yhteentoimivuudella ja datan tallennusratkaisujen vaihdettavuudella varmistettaisiin se, ettei häiriötilanteessakaan jäätäisi yksittäisen toimittajan varaan.

### Riippuvuus markkinoilla tuotetuista palveluista ja yksityisen sektorin työvoimasta

Kuten todettua, yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät tukeutuvat laajalti tai jopa yksinomaan yksityisen sektorin tuottamiin palveluihin, ovat keskinäisriippuvia sekä digitalisaatiokehityksen myötä alttiimpia hallinnonalat ja toimialarakenteet ylittävillä häiriöillä. Toimintaympäristömme on tässä suhteessa muuttunut merkittävästi nykyisen valmiuslain valmistelun aikana vallinneista olosuhteista. Lähes kaikki yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat nykyisin riippuvaisia siitä, että sähkö- ja viestintäverkot toimivat.

Toisin kuin voimassa olevan lain valmisteluajana, viranomaiset eivät enää nykyisin toimi palveluntarjoajina, eikä viranomaisilla ole enää välttämättä riittävää teknistä osaamista omien järjestelmiensä korjaamiseen. Järjestelmien ja palveluiden lisäksi viranomaiset ovat siis riippuvaisia myös kaupallisen sektorin palveluksessa olevan ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta poikkeusoloissa.

Poikkeusoloissa on siis viranomaisten toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta välttämätöntä pystyä velvoittamaan tietyt yritykset jatkamaan palvelun tarjontansa. Niin ikään välttämätöntä on pystyä asettamaan työvelvoite sellaisille yritysten palveluksessa oleville henkilöille, joiden työpanosta tarvitaan yhteiskunnan näkökulmasta kriittisten toimintojen turvaamisessa.

Varautumisvelvoitteen asettaminen yksinomaan julkisen sektorin toimijoille ei siten riitä, vaan myös yhteiskunnan kriittisten toimintojen näkökulmasta välttämättömien yritysten tulee varautua ylläpitämään toimintaansa poikkeusoloissa. Tämä tulee huomioida myös valmiuslain varautumista koskevissa säännöksissä.

### Erityistehtäväyhtiöiden rooli tulisi huomioida

Voimassa oleva valmiuslaki ei juurikaan tunnista erityistehtäväyhtiöitä ja niiden roolia viranomaisten rinnalla merkittävänä toimijana valmiuden ja varautumisen näkökulmasta. Liikenne-



ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimivat erityistehtäväyhtiöt huolehtivat muun muassa liikenteen ohjauksesta sekä esimerkiksi jäänmurrosta, joilla molemmilla toiminnoilla on keskeinen merkitys huoltovarmuuden ja varautumisen näkökulmasta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy tarjoaa liikenteenohjauksen ja liikenteenhallinnan palveluita kaikissa liikennemuodoissa sekä varmistaa liikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta. Yhtiö vastaa rautatieliikenteen, tieliikenteen, meriliikenteen ja lennonvarmistuksen ohjauksesta ja hallinnasta. Konserni jakautuu neljään eri tytäryhtiöön liikennemuodoittain.

Tieliikenteessä Fintraffic tarjoaa reaaliaikaista tilannekuvaa maantieverkostolta ja raportoi esimerkiksi keliolosuhteista, tietyömaista sekä poikkeuksellisista ruuhkista maanteillä. Fintrafficilla ei ole vastaavaa näkömää kuntien katuverkoston.

Fintraffic konsernin erityisasema ja merkitys liikenteenohjaustehtävissä on huomioitu valmiuslain niin sanotussa pikakaistauudistuksessa. Yhtiö on mainittu sen vuoksi muun muassa palvelussuhteen ehtoja koskevassa 93 ja 94 §:ssä, samoin kuin luotsausta harjoittava Finnipilot Pilotage Oy.

Erityistehtäväyhtiöiden rooli on kasvanut merkittävästi ja niille on siirretty normaalilainsäädännössä useammallakin hallinnonalalla julkisen vallankäyttöön liittyviä tehtäviä. Näiden yhtiöiden varautumisvelvollisuus ja mahdolliset toimivaltuudet poikkeusoloissa tulisi käydä läpi valmistelun yhteydessä kokonaisuutena huolellisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriölle on voimassa olevassa valmiuslaissa annettu sellaisia liikenteen ohjaamiseen liittyviä tehtäviä, joihin sillä ei enää ole tosiasiallista kyvykkyyttä. Liikenteen ohjaamiseen liittyvät työkalut ja ammatillinen osaaminen ovat tänä päivänä useampien liikennemuotojen osalta nimenomaan erityistehtäväyhtiöillä ja tämä tulisi huomioida myös uudessa valmiuslaissa. Poikkeusolojen toimivaltuuksien ja toimintavelvoitteiden tulisi seurata normaaliolojen vastaavia.

## Tarve priorisoida resursseja kriisitilanteissa

Häiriötilanteissa käytettävissä olevat resurssit ovat Suomessa niin ikään hallinnonala- ja toimialarajat ylittäviä ja aiempaa niukemmat. Tämä nostaa esiin voimakkaamman tarpeen priorisoida resurssien käyttöä poikkeustilanteessa. On korostetusti yhteiskunnallinen kysymys, korjataanko kriisitilanteessa ensin vaikkapa sairaaloiden sähkö- ja tietoliikenneyhteydet ja mitkä yritykset ovat kriisissä kaikkein kriittisimpiä koko yhteiskunnan huoltovarmuuden ja resilienssin näkökulmasta. Priorisointitehtävää ei voida jättää kaupallisille palveluntarjoajille ratkaistavaksi first come, first served -periaatteella, saati kuka maksaa eniten -periaatteella, vaan valmiuslaissa tulisi olla jokin mekanismi, jolla priorisointi erilaisten yhteiskunnallisten intressien välillä tapahtuu.

Viranomaisyhteistyössä ratkaistaan käytännössä jatkuvasti erilaisia resurssikapeikkoja normaaliolojen häiriötilanteissa, mutta poikkeusoloissa tilanne voi olla niin äärimmäinen, että se edellyttää jopa poliittista päätöksentekoa siitä, mitä toimintoja yhteiskunnassa halutaan ensisijaisesti suojata ja ylläpitää. Valmiuslaissa tulisi kuten todettua olla tätä varten jokin valmis mekanismi.



## Kriisijohtamisesta

Nykypäivänä kriisit kohdistuvat yhteiskuntaan kokonaisuutena. Ne eivät tunnista hallinnonalojen rajoja, eikä niitä voida johtaa vain yhden hallinnonalan näkökulmasta käsin. Tästä syystä tarvitaan erityistä selkeyttä sen suhteen, kuka ja mikä taho on johtovastuussa.

Kriisijohtamisessa tulisi pitäytyä normaaliolojen johtamisrakenteisiin ja johtosuhteisiin. Johtamismallit tulee tunnistaa ja dokumentoida. Lainsäädännössä tulee olla mekanismi useita hallinnonaloja koskettavien kriisien johtovastuun tukemiseksi, jotta kysymystä ei tarvitse ratkoa kriisin ollessa jo päällä. Kyberiin liittyvän johtamisen osalta näin on toimittu ja vastuut ovat selkeät.

Valmiuslain uudistuksen yhteydessä on tarpeen arvioida lain 66§ mukaisen tietojärjestelmäalan valmiusyksikön tarpeellisuus. Kyseessä on vain poikkeusoloja varten kaavailtu organisaatio. Sen merkitys nykyaikaisen valmius- ja varautumisajattelun näkökulmasta on kyseenalainen. Sama koskee muita valmiuslaissa määriteltyjä normaalioloista poikkeavia johtamisrakenteita.

Uudistuksessa on tärkeää huomioida valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishanke ja sen alatyöryhmien linjaukset. Valmiuslain kirjaukset eivät voi olla ristiriidassa strategioiden tuloksena syntyvien ratkaisujen kanssa.

Suomen oikeustraditio edellyttää, että viranomaisella on tarkkarajaiset toimivaltuudet myös poikkeusoloissa. Selkeät toimivaltuudet ja olemassa oleviin rakenteisiin perustuvat johtamismallit luovat perustan häiriö- ja kriisitilanteista selviämiseksi. Toimivaltuuksien tarkkarajaisuus ei kuitenkaan saa johtaa siiloutumiseen. Koordinaatio ja tiedonvaihto ovat häiriö- ja kriisitilanteiden johtamisessa tärkeitä. Hyvin organisoidulla koordinaatiolla tuetaan johtamista.

Viranomaisilla tulisi olla oikeus jakaa keskenään poikkeusolojen johtamiseen ja tilannekuvan muodostamisen tarvittavaa tietoa. Tiedon saantiin ja siirrettävyyteen myös datamuodossa, sekä sen automatisoituun käsittelyyn ja analysointiin, tulisi luoda riittävä tekninen yhteentoimivuus ja kyvykyys.

EU:n datasäädös säättää viranomaisille toimivaltuuksia saada poikkeuksellisissa tilanteissa käyttöönsä yksityisen sektorin hallussa olevaa dataa. Soveltamiseen nopeassa aikataulussa tulisi varautua, sekä miettiä teknisiä puitteita toteutukseen.

## Valvonta ja sanktiot

Liikenne- ja viestintäministeriö toivoo, että tarkasteltaisiin myös mahdollisuutta ottaa valmiuslakiin säännöksiä varautumisvelvoitteiden valvonnasta ja mahdollisista sanktioista. Tämä olisi erityisesti tarpeen, jos valmiuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisen sektorin ulkopuolisiin toimijoihin.

## Oikeus jakaa tietoa viranomaisten kesken

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa viranomaisten välisen tiedonvaihdon merkitystä paitsi poikkeusoloissa myös ennen poikkeusolojen toteamista. Muistiossa todetun mukaisesti muun muassa hybridiuhkien sääntely-ympäristössä ja varautumisessa korostuvat erityisesti tieto ja tiedonvaihto viranomaisten kesken.



Valmiuslain uudistamisen yhteydessä tulisi varmistaa, että normaaliolojen lainsäädännöllä mahdollistetaan viranomaisten välinen tietojen vaihto, jotta hybridi- ja muut uhat voidaan todentaa ja niihin voidaan puuttua viranomaiskeinoin riittävän varhaisessa vaiheessa. Tarkastelua tehdään julkisuuslain uudistamisen yhteydessä ja tämä työ tärkeää ottaa huomioon valmiuslakia uudistettaessa.

### Dataan liittyvä varautuminen

Valmiuslakia uudistettaessa on tärkeä ottaa huomioon myös dataan liittyvä varautuminen ja datan suojaaminen. Uudistustyössä olisi tarkasteltava tarvitaanko valmiuslakiin tai sektorilakeihin kirjauksia datan säilyttämiseen liittyvistä periaatteista, esim. datan sijaintipaikasta.

### Materiaalisesta varautumisesta

Valmiuslain valmistelu jakautui syksyn 2023 aikana jaostoihin, joista kuljetusten ja liikenteen jaostoa kuusi veti liikenne- ja viestintäministeriö. Jaostovalmistelun aikana on selvinnyt, että viranomaisten materiaallinen varautuminen saattaa olla ainakin tieliikenteen polttonesteen osalta osin puutteellisella tasolla.

Voimassa olevan valmiuslain säännöstelypykälät eivät takaa tieliikenteen polttonesteen saatavuutta, eivätkä siten sellaisenaan turvaa viranomaistarpeita riittävällä tavoin. Säännöstelyn ohella saatettaisiin tarvita viranomaistarpeisiin suunnattua tuotantoa, varastointia ja jakelua koskevaa sääntelyä sekä mahdollisesti yrityksiin kohdistuvaa hintasääntelyä viranomaistarpeiden varmistamiseksi.

Materiaalisen varautumisen riskiperustainen lisääminen olisi tarpeen pitkien toimitusketjujen ja niihin liittyvän häiriöpotentiaalin vuoksi.

Tavoitteena ei pitäisi olla varautumisen painopisteen siirtäminen keskeisten palveluiden jatkuvuuden turvaavasta prosessivarautumisesta materiaaliseen varautumiseen.

Kuitenkin viranomaisten varautumisvelvollisuuden tulisi myös tarkoittaa nykyistä selkeämmin nimenomaan materiaalista varautumista, kuten esimerkiksi velvoitetta huolehtia liikenteen käyttövoimiin liittyvästä varautumisesta tarvittavin sopimusjärjestelyin kaupallisten toimijoiden kanssa.

**VN/5137/2022-LVM-130**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: