

Asia: VN /5137/2022

## **Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta**

Tämä lausunto on Senaatti-konsernin yhteinen ja sen antamiseen on osallistunut tarvittavilta osin molempien liikelaitosten, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen, henkilöstöä.

Varautumisvelvollisuutta koskevassa muistiossa on kuvattu varautumisvelvoitetta monipuolisesti tunnistaa toimintaympäristön viimeaikaiset muutokset ja riskit. Muistiossa on käsitelty myös varautumisvelvoitteiden kansainvälistä ulottuvuutta kansallisen lainsäädäntömme lisäksi.

Kuten muistiossa on osuvasti todettu: Valmiuslakia olisi syytä päivittää, jotta se vastaisi nykyistä paremmin turvallisuusympäristömme muutoksia, uhkien ja riskien kokonaiskenttää ja yhteiskunnan verkottunutta toimintaa. Esitetyt kehitysehdotukset jäävät vielä vaille konkretiaa, mutta yleisinä teemoina ne antavat näkemyksemme mukaan hyvän pohjan lainvalmistelutyölle, kunhan ao. asiat tulevat riittävästi huomioituksi.

Kansainvälisten sitoumusten ja kansallisen sääntelyn välisten rajapintojen ja mahdollisten ristiriitojen tarkastelu jää muistiossa valitettavan ohueksi. Valmiuslain päivitystyössä mahdolliset ristiriidat tulee tunnistaa, yksilöidä ja ratkaista. Erityistä huomiota on kiinnitettävä NIS2 ja CER -direktiivejä koskevien täytäntöönpanolakien sisältöön sekä NATO:n kansakunnan kriisinkestävyyttä koskeviin perusvaatimukseen, jotta eri vaatimukset saadaan järkevästi yhteensovitettua ja niitä koskevat ministeriö- ja toimijakohtaiset vastuut ja tehtävät pysyvät selkeinä.

Vaikka varautumisen käytännön toimenpiteet on arvioitava, suunniteltava ja mitoitettava kunkin yksikön ja toiminnon omasta yksilöllisestä näkökulmasta, verkostoituneessa yhteiskunnassa eri toimijoiden välisellä koordinaatiolla ja keskinäisellä sopimisella on korostunut merkitys. Varautumisen näkökulmasta olisi toivottavaa hallinnonalakohtaisten valmiusryhmien perustaminen

(esim. valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva HAVARY), joka toimisi auktoriteettina, koordinoisi, ohjaisi ja antaisi näkemyksiä siitä, miten eri yksiköiden väliset varautumistoimenpiteet ovat tarkoituksenmukaista järjestää. CER-direktiivi ja sitä koskeva lausuntokierroksella oleva täytäntöönpanolaki sisältää tällaisia säännöshdotuksia. Aikaisemmin vastuu on varautumisen näkökulmasta ollut hajautunut ja yksiköiden keskinäinen koordinaatio puutteellista.

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

Valmiuslailla varaudutaan toimenpiteisiin, joissa normaalioloissa ihmisille, organisaatioille, yrityksille ja toimijoille kuuluvia oikeuksia joudutaan hetkellisesti rajoittamaan tai niistä poikkeamaan ja valtiolle sekä muille julkisille toimijoille kuuluvia tehtäviä ja velvoitteita joko muuttamaan tai niitä laajentamaan.

Poikkeusolojen julistamista edeltävät usein monenlaiset normaaliolojen häiriötilanteet. Herkkyyttä havainnoida häiriötilanteiden kehittymistä ja tilannekuvaa on parannettava ja viranomaisten välistä valmiudellista yhteistyötä kehitettävä. Yhteistyössä ja valmiussuunnittelussa tulisi huomioida myös normaaliolojen toiminta.

Normaaliolojen häiriötilanteet ovat oikeudellisesti haastavia, koska kynnys poikkeuslakien käyttöönotolle on korkea. Valmiuslain mahdollistamilla toimenpiteillä on aste-eroja ja päivitystyössä tulisikin tunnistaa varsinaisia poikkeusoloja edeltävät vaiheet, jolloin voi jo olla tarpeen ottaa asteittain käyttöön uusia tehtäviä tai toimivaltuuksia.

Kansainvälisten sitoumusten merkitys ja yhteensovitus kansallisen lainsäädäntömme kanssa on huomioitava nykyistä paremmin, koska sekä EU että Nato käyttävät osaltaan päätäntävaltaa ja asettavat Suomelle myös varautumista ja valmiutta koskevia vaatimuksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä NIS2 ja CER -direktiivejä koskevien täytäntöönpanolakien sisältöön sekä NATOn kansakunnan kriisinkestävyttä koskeviin perusvaatimuksiin, jotta eri vaatimukset saadaan järkevästi yhteensovitettua ja niitä koskevat ministeriö- ja toimijakohtaiset vastuut ja tehtävät pysyvät selkeinä. Lausuntokierroksella oleva CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpanolaki sisältää valmiuslain kanssa päällekkäisiä tavoitteita ja osin myös säännöksiä.

Yksityisen sektorin merkityksen tunnistaminen ja huomioiminen valmiussäätelyssä on tärkeää. Valmiussopimusten juridinen asema ja velvoittavuus poikkeusoloissa tulisi tunnistaa laissa nykyistä selkeämmin.

Yhteiskunnan ja valtion eri toimijat ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa; tarvitaan tiloja, tietoverkkoja, palveluja ja henkilöstöä. Valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden sisällä ja kesken osa kriittisistä toiminnoista on keskitetty useita eri julkisia toimijoita palveleviin sisäisiin palveluntuottajiin (valtiolla esim. HAUS, HANSEL, Senaatti-konserni, Suomen Erillisverkot Oy ja Valtori). Varautumiseen liittyvien riippuvuussuhteiden vuoksi olisi tärkeää, että valmiuslaki

velvoittaisi eri viranomaiset sopimaan keskinäisistä varautumisvelvoitteistaan, näihin liittyvistä kustannuksista ja yhteistoiminnasta jatkuvuuden turvaamiseksi. Varautumista tulisi yhteiskunnan tasolla koordinoida yksikkö ja yhteisörajat ylittäen koko kansakunnan tasolla. Esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi on tärkeää, että liikelaitoksilla on käytössään konkreettinen ja ajantasainen tieto niistä asiakkaiden käytössä olevista toimitiloista ja kiinteistöpalveluista, jotka asiakkaat tarvitsevat käyttöönsä myös erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiusvaatimuksien määrittely ja niistä sopiminen ohjaisi käyttämään yhteiskunnan rajalliset resurssit optimaalisesti.

Valmiuslain keskinen velvoite koskee varautumista (12§). Laissa ei kuitenkaan ole määritelty konkreettisesti, mihin tasoon normaalioloissa toteutettavilla varautumisjärjestelyillä tulee päästä. Valmiuslain mukainen varautumisvelvoitteen johtaminen ja valvonta on valtioneuvoston sekä kunkin ministeriön vastuulla. Ohjauksen kohteena oleville viranomaisille ja liikelaitoksille on asetettu yleensä normaaliolojen tehtävät ja vuosittaiset tulostavoitteet, mutta konkreettisia vaatimuksia varautumisen tasosta on asetettu varsin rajallisesti. Positiivisena poikkeuksena tästä on esim. VM:n käynnistämä ”virastovarautumisen hanke”, joka velvoitti ohjausvastuullaan olevat viranomaiset ja liikelaitokset luokittelemaan käytössä olevat kohteet kolmeen kriittisyysluokkaan asetetun uhkaskenaarion perusteella.

Keskinäistä koordinaatiota ja ohjausta voisi parantaa valmiuslain pohjalta siten, että sillä viranomaisella tai laitoksella, jolla on tehtävänä huolehtia esimerkiksi vesi-, energia-, sähkö- ja tietoverkoista taikka toimitiloista, olisi velvollisuus pyydettäessä esitellä asiakkaalleen kyseistä asiakasta palvelevat varautumisratkaisut ja valmiussuunnitelmat. Tällä tavoin varmistettaisiin varautumisen ja valmiussuunnitelmien konkreettinen eteneminen ja että ne vastaavat asiakkaan todellisia tarpeita. Vastaavanlainen menettely on käytössä tällä hetkellä Puolustuskiinteistöjen ja Puolustusvoimien välillä.

Valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden sisäisten palvelukeskusten roolia ja toimivaltuuksia valmiuslaki ei nykyisellään tunnista lainkaan. Senaatti-kiinteistöillä ja Puolustuskiinteistöillä on lakiin ja tehtäviin perustuva velvollisuus järjestää asiakkaidensa toimitilat ja näihin liittyvät palvelut. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen asiakkaat puolestaan luottavat ja tukeutuvat valtion sisäisten palvelukeskusten asiantuntemukseen ja resursseihin. Tehtävänjako tulisi olla mahdollista järjestää vastaavalla tavalla myös poikkeusoloissa, jolloin myös poikkeusoloissa käytettäviä toimintamalleja olisi normaalioloissa helpompi kehittää, ylläpitää ja harjoitella.

Valmiuslain mukaan mm. Puolustusvoimilla on poikkeusoloissa mahdollisuus ottaa tilapäisesti haltuunsa markkinalta tarvitsemiaan toimitiloja. Vastaavia normaalioloista poikkeavia toimivaltuuksia ei ole säädetty Senaatti-kiinteistöille taikka Puolustuskiinteistöille, vaan valtion viranomaisten poikkeusolojen toimitiloista riippuva toimintakyky on vahvasti vapaaehtoisten yksityisten yritysten kanssa normaalioloissa tehtyjen sopimusten ja niiden noudattamisen varassa. Esitämme harkittavaksi, tulisiko valtion sisäisille palveluntuottajille säätää niiden toiminnan kannalta tarpeellisia toimivaltuuksia poikkeusoloihin.

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

Varautumisvelvollisuutta koskevan työryhmän muistion sivulla 29 on eritelty valmiuslakityöryhmän ehdotuksia. Kannatamme erityisesti työryhmän ehdotusta varautumisen yhteismitallisuuden ja yhteistoiminnan kehittämiseksi sekä hyvien käytäntöjen jakamiseksi. Esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin osalta esityksen mukainen yhteensovittamistoiminta sopisi hyvin VM:n hallinnonalalle, jossa sijaitsee mm. valtion toimitiloista ja tietoliikenneyhteyksistä vastaavat organisaatiot. Todettakoon, että yhteensovittamista ja kansallisen tason suunnittelua koskevia säännöksiä sisältyy jo jossain määrin lausuntokierroksella samaan aikaan olevaan yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun direktiivin (CER) kansalliseen täytäntöönpanolakiin.

Muilta osin viittamme valmiuslain uudistamistyön ja siinä huomioitavien asiakokonaisuuksien osalta edellä lausuttuun.

Tiivistetysti tärkeimmät huomiomme lainvalmistelutyöhön ovat seuraavat:

1. Yhteiskunnan eri toimijat tukeutuvat toistensa palveluihin, esimerkiksi virastot kiinteistö- ja toimitila-asioissa Senaatti-kiinteistöihin tai Puolustuskiinteistöihin, myös poikkeusoloissa. Varautumiseen liittyvien riippuvuussuhteiden vuoksi olisi tärkeää, että valmiuslaki velvoittaisi eri viranomaiset sopimaan keskinäisistä varautumisvelvoitteistaan, näihin liittyvistä kustannuksista ja yhteistoiminnasta jatkuvuuden turvaamiseksi. Keskinäisistä riippuvuussuhteista johtuen varautumista tulisi suunnitella palveluntuottajien kanssa yhdessä, minkä lisäksi varautumista tulisi koordinoida ja ohjata myös yhteisörajat ylittäen koko kansakunnan tasolla.
2. Erityistä huomiota on kiinnitettävä NIS2 (=kyberturvallisuus) ja CER (kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ja kansakunnan häiriönsietokyky) -direktiivejä koskevien täytäntöönpanolakien sisältöön sekä NATO:n kansakunnan kriisinkestävyttä koskeviin perusvaatimukseen, jotta eri vaatimukset saadaan järkevästi yhteensovitetuiksi ja niitä koskevat ministeriö- ja toimijakohtaiset vastuut ja tehtävät pysyvät selkeinä. Lausuntokierroksella oleva CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpanolaki sisältää valmiuslain kanssa päällekkäisiä tavoitteita ja osin myös säännöksiä.
3. Liikelaitokset tuottavat asiakkailensa toimitiloja ja niihin välittömästi liittyviä palveluja niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Normaalioloista poikkeavia toimivaltuuksia ei kuitenkaan ole säädetty Senaatti-kiinteistöille taikka Puolustuskiinteistöille, vaan valtion viranomaisten poikkeusolojen toimitiloista riippuva toimintakyky on vahvasti vapaaehtoisten yksityisten yritysten kanssa normaalioloissa tehtyjen sopimusten ja niiden noudattamisen varassa. Esitämme harkittavaksi, tulisiko valtion sisäisille palveluntuottajille säätää niiden toiminnan kannalta tarpeellisia toimivaltuuksia poikkeusoloihin.

Tomi Flink

Tämä lausunto on Senaatti-konsernin yhteinen ja sen antamiseen on osallistunut tarvittavilta osin molempien liikelaitosten, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen, henkilöstöä.