



Oikeusministeriö

Viite: OM:n lausuntopyyntö 5.12.2023

Lausunto valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Valmiuslain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä pyytää lausuntoa valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleiset näkökohdat ja varautumista koskeva lainsäädäntö

Valtiovarainministeriö pitää valmiuslakityöryhmän alustavia ehdotuksia pääosin perusteltuina. Ministeriö myös yhtyy siihen muistiossa esitettyyn käsitykseen, että nykyaikaiset turvallisuusuhat eivät noudata hallinnonalarajoja, vaan niiden hallinta edellyttää tyypillisesti useiden hallinnonalojen ja myös yksityisen sektorin yhteistyötä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei valmiuslakiin tällä hetkellä sisälly nimenomaista säännöstä varautumisen poikkihallinnollisesta yhteensovittamisesta. Ministeriö pitää hyvin perusteltuna, että varautumista koskevaa poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä edistettäisiin myös säännösperusteisesti.

Muistiossa jäävät kunnat ja hyvinvointialueet sangen vähäiselle huomiolle, vaikka niiden varautuminen on merkittävä osa koko hallinnon varautumista.

Varautumisen poikkihallinnolliseen yhteensovittamiseen liittyy olennaisena osana tilannekuvatoiminta. Muistiossa todetaan kattavan ja toimivan tilannekuvatoiminnan olevan jatkuva osa varautumista. Tilannekuvatoiminnan todetaan olevan myös edellytys siirtymiselle poikkeusoloihin. Kattavaan tilannekuvatoimintaan tulee kuulua hallinnontasot kunnista valtioneuvostoon ja kaikki hallinnonalat. Häiriötilanteet eivät juuri koskaan rajaudu vaikutuksiltaan vain johonkin hallinnonalaan tai –tasoon. Tilannekuvatoiminta on myös keino tunnistaa häiriöt ja niiden syntyminen, minkä vuoksi sen tulisi olla jatkuvaa normaaliolojen toimintaa.

Tällä hetkellä tilannekuvan luominen ja jakaminen valtioneuvoston, hyvinvointialueiden ja kuntien kesken on osin mahdotonta ja osin sattumanvaraista. Varsinaista koottua järjestelmää kokonaisuudelle ei ole, ja hallinnonalojenkin kesken on suuria eroja. Häiriötilanteissa ja myös koetuissa poikkeusoloissa on jouduttu soveltamaan improvisoituja tapoja. Koska tiedon

kerääminen ja käsitteleminen vaativat toimivaltuuksia ja sääntöjä, tulisi selvittää tarvetta säätää tilannekuvatiedon keräämisestä ja jakamisesta valtion, alueiden jakuntien välillä jo normaaliaikana.

Varautumista koskevaa EU-sääntelyä koskeva muistion kohta (ss. 16-17) on yleispiirteinen. Useilla toimialoilla keskeinen lainsäädäntö perustuu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, mikä on säädetty soveltumaan vain normaalioloissa ilman erityissäännöksiä, jotka mahdollistaisivat tarpeelliset varautumistoimet poikkeusoloja tai häiriötilanteita varten. Tällainen tilanne on esimerkiksi unionin tullilainsäädännössä, jossa säädetään sovellettavat menettelyt hyvin yksityiskohtaisesti. Unionisäännöksiä ei välttämättä ole mahdollista kaikilta osin noudattaa poikkeusoloissa eikä tullilainsäädäntö mahdollista tarpeellisia poikkeusmenettelyitä häiriö- ja/tai poikkeusoloissa. Valmiuslakityöryhmässä on syytä arvioida tarkemmin kansallisen sääntelyn perusteita ja liikkumavaraa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa eri toimialoilla. Olisi myös hyvä, jos työryhmä voisi linjata sitä, kuinka tai millä perusteella varautuminen ministeriössä/virastossa voitaisiin järjestää näissä tilanteissa.

Muistiossa kuvataan lyhyesti myös CER- ja NIS2-direktiiveistä johtuvia velvoitteita. Muistiossa ei kuvata tarkemmin valmisteilla olevan CER-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon julkista hallintoa koskevien velvoitteiden ja ohjauksrakenteen suhdetta esitettyihin valmiuslain kehitystarpeisiin. Osin tämä johtunee siitä, että CER-direktiivin kansallisen toimeenpanon valmistelu ei ollut työryhmän muistion valmistumisen aikaan edennyt riittävän pitkälle. Edellä todettuja asioita pitänee selvittää valmiuslain uudistuksen ja CER-direktiivin täytäntöönpanon valmistelun edetessä.

Muistiossa esitetään katsaus valmiuslain ohella muussa lainsäädännössä asetettaviin varautumisvaatimuksiin. Katsaukseen olisi syytä lisätä myös tiedonhallintalaki (906/2019), laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019), laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013, Torilaki), laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016, Kapalaki) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021). Muistiossa ei ole myöskään huomioitu kuntalain (410/2015) kuntien varautumisvelvollisuuteen perustuvaa 127 §:n momentin 7 kohdan poikkeamaperustetta olla noudattamatta kyseisen lain 126 §:ssä säädettyä yhtiöittämisvelvoitetta.

Tiedonhallintalain 13 a § asettaa kaikille julkisen hallinnon tiedonhallintayksiköille vaatimuksia tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen ja niihin perustuvan toiminnan jatkumiseksi mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Pykälän 1 momentti velvoittaa viranomaisen tiedottamaan viipymättä sen tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden.

Häiriötilanteisiin varautumiseen liittyy myös digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain 4 §:n 2 momentti, joka velvoittaa viranomaista varautumaan tiedossa oleviin häiriöihin palveluiden tarjoamisessa.

Tori-lain tarkoituksena on tehostaa valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja, parantaa tieto- ja viestintäteknisten palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa tieto- ja

viestintäteknisen palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja ohjausta. Lailla selkiytetään valtion tieto- ja viestintäteknikan järjestämisen rakenteita kokoamalla hallinnollisesti yhteen valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja. Valtion yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tuottaa Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori. Valtori tuottaa palveluja sekä itse että käyttää merkittävässä määrin alihankkijoita palvelujen tuottamiseen.

Tori-lain 15 §:ssä säädetään varautumisesta ja palvelutuotannon häiriötilanteista. Valtorin on huolehdittava valmiussuunnitelmin sekä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin ja muilla toimenpitein siitä, että toiminta ja palvelujen tuotanto jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtorin hankkiessa tai välittäessä palveluja sen tulee ottaa edellä mainittu vaatimus huomioon tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa alihankkijoiden kanssa. Kullekin palvelulle on määritettävä vaatimus palvelun jatkuvuudesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Laki antaa kuitenkin mahdollisuuden määrittää muun muassa siitä, miten kauan palvelukatko voi kestää. Mitä lyhyempää enimmäispalvelukatkoa vaaditaan, sitä suuremmat kustannukset käyttäjille palvelusta aiheutuu. Vaikka Valtorilla on valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana laissa erikseen säädetty varautumisvelvoite, pohjautuu sen tuottamien palvelujen varautuminen kuitenkin suurelta osin sopimukseen alihankkijoiden kanssa.

Varautumistoimenpiteenä voidaan nähdä myös selkeät toimivaltuudet säädellä palvelujen ja toimintojen ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeysjärjittelyillä julkisen hallinnon toimintoja häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Näitä palvelujen ja toimintojen priorisointitoimivaltuuksia on muun muassa Tori- ja Tuve-laeissa (laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta, 10/2015) sekä Kapa-laissa. Priorisointitoimivaltuuksilla on mahdollista kohdentaa resursseja valtion vastuulla olevien elintärkeiden toimintojen tukemiseen tilanteissa, joissa häiriöt vaikuttavat laajasti palvelujen käyttäjiin tai julkisen hallinnon toimintaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä säädetään hyvinvointialueille velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kaikissa tilanteissa. Lain 15 §:ssä puolestaan asetetaan vaatimuksia poikkeusoloihin varautumisesta ja toiminnan jatkuvuuden hallinnasta hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välisessä sopimuksessa.

2. Nykytilan arviointi

Valmiuslain 12 §:n soveltamisalan määrittely on osittain vanhentunut ja epäyhtenäinen suhteessa muuhun hallinnon yleissääntelyyn. Tämä ei ole vain valmiuslain ongelma, vaan se liittyy laajempaan yleislainsäädännön epäyhtenäisyyteen. Esimerkiksi valtion hallintoviranomainen on käsitteenä epämääräinen eikä valmiuslain esitöidenkään kautta saa yksiselitteistä käsitystä mitkä ovat valtion hallintoviranomaisia. Julkisuuslain (621/1999) 4 §:ssä käytetään käsitteenä valtion hallintoviranomaisia ja muita virastoja ja laitoksia, mikä ei selkeytä asiaa. Tiedonhallintalaissa viranomaisella tarkoitetaan myös julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia. Tiedonhallintalaissa on lisäksi omaksuttu sääntelytapa, jossa osa tiedonhallintaa koskevista vaatimuksista, muun muassa 13 a §:n 3 momentissa säädetty vaatimus varautumisesta häiriötilanteisiin, kohdistuu tiedonhallintayksikköön. Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintayksiköitä ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset. Tällä

hetkellä lausunnolla olevassa julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmän mietinnössä (OM 2023:32) viranomaiseksi määritellään muun muassa valtion viranomaiset ja liikelaitokset, joka niin ikään poikkeaa valmiuslain, kuten myös tiedonhallintalain määritelmistä. Jotta velvollisuudet kohdentuisivat yksiselitteisesti ja riittävän kattavasti velvollisuuksien piiriin kuuluviin viranomaisiin, tulisi valmiuslaissa pyrkiä käyttämään muussa hallinnon yleissääntelyssä käytettyjä viranomaisen määritelmiä, mikä edellyttäisi myös muun yleislainsäädännön yhtenäistämistä.

Valmiuslain 12 §:ssä käytetään myös määritelmää ”muut kuntien yhteenliittymät”, joita lain esitöissä ei tarkemmin määritellä. Voimassa olevan kuntalain (410/2015) 8 luvussa säädetään yleisesti kuntien yhteistoiminnan eri muodoista ja kuntalaissa käytettyjen käsitteiden käyttäminen myös valmiuslaissa voisi parantaa lain tehokasta soveltamista.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti digitaalisessa ja verkostoituneessa yhteiskunnassa eri toimintojen sidoksellisuuden vuoksi varautumis- ja turvallisuusveloitteet olisi ulotettava koko palvelujen tuotantoketjuun. Tavoitetta tukisivat yleislainsäädännössä koko tuotantoketjulle säädetyt yhteiset ja riittävän yksiselitteiset perussäädökset.

Muistiossa kuitenkin todetaan, että valmiuslain varautumisvelvollisuuden koskiessa kaikkia hallinnonaloja ja hyvin erilaisia toimijoita, valmiuslakityöryhmä on katsonut, että varautumisvelvollisuutta ei ole mahdollista tai tarpeellistakaan säätää merkittävästi voimassa olevaa säädöstä yksityiskohtaisemmaksi. Yleistä varautumisvelvollisuutta olisi sitten mahdollista täsmentää erityislainsäädännöllä ottaen huomioon toimialakohtaiset erityistarpeet ja olosuhteet.

Tällä hetkellä voimassa olevaan erityissääntelyyn sisältyy kuitenkin sellaisia yleisiä ja laajasti yleistettävissä olevia vaatimuksia ja velvollisuuksia, joista säätäminen yleislain tasolla voisi edistää tavoitteen saavuttamista ja parantaa sääntelyn ohjausvaikutusta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 §:n 4 momentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin (308/2023) on tarkennettu valmiussuunnitelmien sisältöä muun muassa voimavarojen riittävydestä ja yhteistyöstä. Kuntalain 90 §:n 3 momentissa puolestaan on säädetty kunnalle velvollisuus sisällyttää kunnan hallintosääntöön tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä valtuuston toiminnasta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä velvollisuus tarkoittaa varautumisen kohteeksi viranomaisen päätöksenteon häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Hyvinvointialueille vastaavasta velvollisuudesta on säädetty hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 95 §:n 4 momentissa.

Valtiovarainministeriössä on tunnistettu tarve arvioida olisiko valmiuslain varautumisvelvollisuuden perusteella tarpeellista siirtää viranomaisten hallussa olevia tietoja nykyistä laajemmin pilvipalveluihin, jotta niiden saatavuus ja käytettävyyden varmistaminen voitaisiin varmistaa myös poikkeusoloissa. Tämä voisi auttaa viranomaisia hoitamaan tehtäviään mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa valmiuslain 12 §:n mukaisesti.

3. Varautumisvelvollisuuden organisatorisen soveltamisalan laajentaminen

Valmiuslakityöryhmän alustavan arvion mukaan varautumisvelvollisuus olisi perusteltua ja johdonmukaista ulottaa myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisiin yhteisöihin ainakin siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten lailla perustetuista tai niitä hoitamaan velvoitetuista toimijoista. Lähtökohtaisesti valmiuslakityöryhmän alustava ehdotus on kannatettava. Lain soveltamisalan tulisi kuitenkin olla mahdollisimman selkeä ja tarkkarajainen. Julkisen hallintotehtävän sisältö esimerkiksi valtio-omisteisten yhtiöiden osalta ei useinkaan ole yksiselitteisesti johdettavissa suoraan lainsäädännöstä, vaan se perustuu perustuslain 124 §:n soveltamiseen ja tulkintaan yksittäistapauksissa. Mikäli varautumisvelvollisuutta laajennetaan julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin, on samalla varmistettava näiden yhteisöjen mahdollisuus turvaluokitella varautumistaan koskevat tiedot. Tiedonhallintalain säännöksiä on tältä osin muutettava.

Jatkovalmistelussa on tarkemmin selvitettävä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen perustuvan soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan edellyttää myös sitä, että viranomaisen ulkopuoliselle taholle annetut julkiset hallintotehtävät ovat selkeitä ja tarkkarajaisia. Vaikutusten arvioinnissa olisi käytävä läpi julkiset hallintotehtävät, näitä koskeva sääntely ja arvioitava valmiuslain varautumisvelvollisuuden soveltamisen vaikutusta tehtävää hoitavan tahon toiminnassa.

Valtiovarainministeriön toimialan yhtiöistä julkisia hallintotehtäviä on annettu strategisen intressin yhtiöille eli sähkön kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:lle ja kaasun siirtoverkkoyhtiö Gasgrid Finland Oy:lle. Lisäksi ministeriön toimialan erityistehtävayhtiöistä Hansel Oy:lla ja Maakuntien tilakeskus Oy:llä on julkisia hallintotehtäviä.

Soveltamisalan laajentamisen tavoitteet tulevat Fingrid Oyj:n ja Gasgrid Finland Oy:n näkökulmasta huomioiduksi jo nykyisellään yhtiöitä koskevassa muussa lainsäädännössä ja käytännöissä. Fingrid Oyj harjoittaa toimintaansa sähkömarkkinalain (588/2013) mukaisena toimijana, jolla on laissa säädetty tehtävä toimia kantaverkonhaltijan järjestelmävastaavana. Yhtiön toiminta on tältä osin ehdotuksessa tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän piirissä. Yhtiön toimintaa valvoo Energiavirasto. Vastaavat seikat toteutuvat myös Gasgrid Finland Oy:n osalta.

Hansel Oy:n tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet eduskunnan kannanottojen mukaisesti (Hansel-lain muutos 352/2020; TaVM 1/2020 vp ja PeVL 15/2019 vp). Hanselin julkiset hallintotehtävät voivat liittyä yhteishankintayksikön tekemiin päätöksiin yhteishankinnoista, hankintatietojen käsittelystä ja tietojenluovutusvelvollisuudesta.

Maakuntien tilakeskus Oy:stä on säädetty hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 21 §:ssä. Yhtiön julkiset hallintotehtävät voivat liittyä hyvinvointialueisiin kohdistuvaan valtion ohjaukseen ja päätöksentekoon, hyvinvointialueiden yhteisen tilatietojärjestelmän ylläpitämiseen sekä tietojen antamiseen hyvinvointialueiden päätöksenteon pohjaksi.

Jatkovalmistelussa on tärkeää myös selkeyttää, millä ministeriöllä on vastuu julkisia hallintotehtäviä hoitavien yhtiöiden varautumisvelvollisuuden seurannasta ja valvonnasta – kuuluuko valvontavastuu sääntelystä vastaavalle ns. substanssiministeriölle vai

omistajaohjauksesta vastaavalle ministeriölle? Valtioneuvoston omistajapoliittisten linjausten mukaan nämä roolit on eriytettävä valtio-omisteisten yhtiöiden osalta.

Valtiovarainministeriö nostaa yksityiskohtana esille, että muistiossa olisi perusteltua ottaa kantaa valmiuslain mukaisen varautumisvelvoitteen soveltamiseen myös sellaisissa itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, kuten Keva, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ja Kuntien takauskeskus. Koska nykyisen valmiuslain 12 §:n soveltamisalan ei voitane katsoa kattavan kyseisiä laitoksia, tulisi näiden asema huomioida osana varautumisvelvoitteen soveltamisalan laajentamista koskevia ehdotuksia.

4. Yksityisen sektorin varautuminen

Muistion luvussa 4 käsitellään yksityisen sektorin varautumista koskevia kysymyksiä. Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista vahvistetaan ensisijaisesti toimialakohtaisen erityislainsäädännön, etenkin CER-direktiivin täytäntöönpanon, kautta.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että yhteiskunnan toimivuuden kannalta useat kriittiset toiminnot ovat yksityisten toimijoiden tarjoamien palvelujen varassa. Esimerkiksi valmiuslain 17 § antaa mahdollisuuden rajoittaa nostettavien talletusten euromäärää, 20 § tilisiirtojen määrää tai 18 § arvopaperikauppaa. Tämä edellyttää pankeilta sellaisia teknisiä valmiuksia rajoitusten asettamiseen, joita niillä ei tällä hetkellä ole. Uudet tekniset ratkaisut aiheuttavat varautumisvelvollisille kustannuksia, mistä johtuen yksityinen sektori ei ole järjestänyt tällaisia ratkaisuja vapaaehtoisesti. Yksityisen sektorin toimijoille asetettavia uusia varautumisvelvollisuuksia koskevien sektorikohtaisten lainsäädäntömuutosten valmistelu tulee olemaan hyvin haasteellista. Vastaavan tyyppisiä tilanteita tulee esiintymään useiden ministeriöiden toimialoilla. Tulevaa normaaliolojen häiriötilannesäännösten tarkistamista ajatellen olisi hyödyksi, jos esimerkiksi varautumisvelvollisuuden perusteita ja toimeenpanoa koskevia periaatteita voitaisiin arvioida pidemmälle valmiuslakityöryhmän työn yhteydessä.

Kunnat ja hyvinvointialueet järjestävät suuren määrän merkittäviä julkisia palveluja hankkimalla niitä yksityisiltä toimijoilta. Muistiossa todetaan, että nykyinen lainsäädäntö lähtee siitä, että järjestäjällä on velvollisuus huolehtia varautumisesta myös näiden tehtävien osalta. Valmiuslakiin olisi työryhmän käsityksen mukaan tässä tarkoituksessa syytä sisällyttää nimenomainen säännös, joka velvoittaa varmistumaan varautumisvelvollisuuden toteutumisesta myös silloin, kun varautumisvelvollinen hankkii tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä. Valtiovarainministeriö pitää työryhmän näkemystä perusteltuna, mutta toteaa, että käytännössä useissa tilanteissa hankitut palvelut ovat niin laajoja, ettei ole mahdollista ajatella, että ne voitaisiin korvata omalla toiminnalla häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa.

Ostopalveluja koskevan sääntelyn yhteydessä tulisi säätää nykyistä tarkemmin hallinnon keskitettyjä palveluja tuottavien virastojen ja palvelukeskusten varautumisvastuista suhteessa ko. toimijoiden palveluita käyttövelvollisuudella käytäviin viranomaisiin. Hallinnon keskittämiskehitys on aiheuttanut nykysäätelyn soveltamisessa jatkuvaa epäselvyyttä vastuista.

Epäselvyyttä on siitä, mitä varautumisvaatimuksia käyttäjät voivat asettaa mm. Valtorille tai Senaatille palvelujen ja toiminnan varautumisen osalta. Erityisen haasteen tuottaa se, että käyttäjäviranomaisten varautumisvaatimukset poikkeavat toisistaan, koska yhteensovittamista hallinnonalojen virastojen välillä ei ole tehty. Tätä hallinnon tuottavuustavoittelusta johtuvaa keskittämiskehitystä ja siitä johtuvaa säätelytarvetta ei ole muistiossa riittävällä tavalla tunnistettu. Kriittisen infrastruktuurin ohella tulisi huomioida myös yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä tietovarantoja ylläpitävät toimijat.

5. Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen sääntelyn täsmentäminen

Työryhmän ehdotus on erittäin kannatettava yhtiöiden substanssi- ja omistajaohjauksen yhteensovittamisen näkökulmasta.

On tärkeää, että toimivalta- ja vastuukysymykset ministeriöiden välillä ovat mahdollisimman selkeitä. Muistiossa olisi tarpeen kuvata, miten toimivaltainen ministeriö määräytyy. On myös syytä selkeyttää termien ministeriön hallinnonala ja ministeriön toimiala eroa. Usein hallinnonala -käsitteellä tarkoitetaan ministeriön hallinnonalalla toimivia valtion virastoja ja laitoksia (viranomaisia). Toimiala -käsite on puolestaan yleensä laajempi kattaen myös yhtiöt ja muut yksityiset toimijat. Varautumisen johtamisen, valvonnan ja yhteensovittamisen osalta on epäselvää, määräytyykö toimiala Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyjen vastuuministeriöiden tehtävien vai VNOS:n toimialapykälien ja/tai ministeriökohtaisten asetusten kautta. Toimialavastuun määräytyminen on syytä kuvata yksiselitteisesti.

Varautumista, huoltovarmuutta, riskienhallintaa ja kriittistä infrastruktuurin suojaamista koskevia kysymyksiä käsitellään monilla eri valmisteluryhmissä. On tärkeää, että toimivalta- ja vastuukysymyksiä koskevat käsitteet ja sisällöt ovat yhteneviä kaikissa valmisteluryhmissä. Varautumisen määrittelyssä tulisi selventää varautumista suhteessa sekä EU- että NATO-terminologiassa esiintyvään resilienssin eli kriisinkestävyyden käsitteeseen.

Valtiovarainministeriö on kommentoissaan valtioneuvoston kanslialle todennut, että valmisteilla olevassa omistajapolitiikan periaatepäätöksessä olisi tunnistettava ja kuvattava yhtiöiden osalta geopoliittinen tilanne ja sen edellyttämä varautumisen, riskienhallinnan sekä kriittisen infran suojaamista koskevat kysymykset. Yhtiöiden ja omistajaohjauksen näkökulmasta kyse ei ole yksinään yhtiön vastuulle kuuluvasta yhtiön toimintaympäristön ja liiketoiminnan riskeistä ja niiden hallinnasta. Huoltovarmuuden toteutumisen näkökulmasta on tärkeä tunnistaa eri toimijoiden roolit (YTS-tehtävästä vastaava ministeriö, omistajaohjauksesta vastaava ministeriö, yhtiö ja Huoltovarmuuskeskus) ja määritellä toimijoiden vastuut huoltovarmuuden toteuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö on todennut myös huoltovarmuuden periaatepäätöstä koskevassa lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriölle, että kriittisen infrastruktuurin suojaamisen vastuita ja yhteistyötä vastuuministeriöiden, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten kesken on tarpeen selkeyttää. Kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevat ministeriöiden vastuut on

tärkeää kuvata päätöksessä (yleiset periaatteet) ja tarkemmin toimeenpanosuunnitelmassa (toimialakohtaisesti).

Kriittisen infran osalta on tunnistettava se, että huoltovarmuudesta ja varautumisesta vastaa kyseisestä toimialasta vastaava ministeriö yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyjen vastuiden mukaisesti. Toimialavastuu ei kuitenkaan viime kädessä määritä ko. kriittisen infran suojaamista koskevia vastuukysymyksiä eikä toimialan vastuuministeriölle tule erityistä toimivaltaa kriittisen infran omistukseen liittyvissä kysymyksissä.

Muistiossa ehdotetaan ministeriöiden hallinnonalansa ohjausta koskevan sääntelyn täydentämistä säätämällä ministeriöille velvollisuus huolehtia toimialallaan varautumisen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta tarvittavissa määrin yhteistyössä ja yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa. Valmiuslain 13 §:ssä säädetään jo tällä hetkellä ministeriöiden velvollisuudesta johtaa ja yhteensovittaa varautumista toimialallaan, jolloin ehdotus yleisellä tasolla esitettynä ei juurikaan muuta voimassa olevaa sääntelyä. Ministeriöiden yhdenmukaisten toimintatapojen varmistaminen saattaisi vaatia esitettyä tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä, joka kohdentaisi ministeriöiden toimintavelvoitteet sellaiselle tasolle, että niiden toteuttaminen olisi mahdollista todentaa kirjallisen aineiston perusteella. Tämän voisi tehdä esimerkiksi säätämällä ministeriöille velvollisuuden ylläpitää toimialansa valmiussuunnitelmaa.

Valmiuslain sääntelyn kehittämisen yhteydessä olisi syytä arvioida myös lain toimeenpanon edellyttämiä muita toimenpiteitä sopivan sääntelytavan ja -tason löytämiseksi. Voimassa olevaan valmiuslakiin tukeutuen on valtioneuvosto antanut muistiossakin viitatus periaatepäätöksen yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta. Turvallisuusstrategiassa käytetään kokonaisturvallisuuden käsitettä toimintamallista, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Strategiassa kokonaisturvallisuuden käytännön toteutus esitetään jalkautettavaksi hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa sekä muissa asiakirjoissa (kappale 2.1). Strategiassa esitetyn ohjausmallin vastaavuus varautumisvelvollisuuden kohteena olevien viranomaisten päätöksenteko- ja ohjausrakenteisiin jää epäselväksi. Toisaalta valtioneuvoston periaatepäätös lähinnä valtionhallintoa ohjaavana poliittisluonteisena päätöksenä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin ohjauskeino vaatimusten toteuttamisen varmistamiseksi. Valmiuslain täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta olisikin parempi vaihtoehto valmistella sääntely yksiselitteiseksi ja ymmärrettäväksi myös ohjausmallin ja yhteistyövelvollisuuksien osalta eikä jättää sääntelyssä olevia epätarkkuuksia myöhemmin tarkennettaviksi viranomaisten periaatteilla tai suosituksilla.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Lainsäädäntöjohtaja

Jouko Narikka

VN/35002/2023-VM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: