



Kirje

13.2.2024

VN/5137/2022
VN/5137/2022-MMM-88

Oikeusministeriö

MMM:n lausunto valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

1. Yleistä

Asia on erittäin ajankohtainen ja tärkeä. Muistio on selkeä ja kattava. Siinä on laajasti tuotu esiin nykyisen valmiuslain 12 ja 13 §:n suppea sisältö ja pohdittu sen täsmentämisen tarpeita, ml. mm. ostopalvelut ja yksityinen sektori. Työryhmän esittämät vähimmäistoimenpiteet valmiuslain varautumispykäliin ovat kannatettavia. Mikä tahansa aineellisen sisällön täsmentäminen on parannus nykyisiin varauspykäliin. Sen lisäksi, että ministeriötason koordinoimisen tarve on mitä ilmeisin, tarvitaan myös aluehallinnon koordinoimisen kehittämistä varautumisasioissa. Tältä osin ei kuitenkaan näyttäisi esitetyn mitään erityistä. Aluehallintouudistus tosin tulee jossain määrin muuttamaan aluehallintoviranomaisten / keskusvirastojen roolia, mutta AVI-ELY – toimintaympäristössä varautumista ei välttämättä aina ole onnistuttu koordinoimaan parhaalla mahdollisella tavalla. Aluehallinnon varautumisen koordinointiin tulisi jatkossa kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota, muodostuu aluehallinto sitten millaiseksi tahansa.

Muistiossa on tuotu esiin asioita, joiden edistämistä MMM kannattaa myös elintarvikehuoltoa ajatellen:

- Valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan erityisesti varautumisvelvollisten kykyä tosiasiallisesti toimeenpanna valmiuslain toimivaltuuksia on syytä varautumistoiminnassa nykytilaan nähden korostaa sääntämällä siitä nimenomaisesti laissa.
- Valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden tulisi koskea sekä poikkeusoloihin, että tätä lievempiin häiriötilanteisiin varautumista. Myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista voi olla vastaisuudessaakin tarpeen täsmentää sektori- tai toimialakohtaisessa lainsäädännössä.
- Valmiuslakityöryhmä katsoo, että varautumista koskevaa poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä olisi syytä pyrkiä myös säännösperusteisesti edistämään.
- Muistiossa tuodaan esiin alueellisen varautumistoiminnan yhteensovittaminen, myös eri hallinnonalojen kesken. Asiasta ei ole kuitenkaan mainintaa alustavissa ehdotuksissa. Ehdotuksessa 8. käsitellään enemmänkin valtioneuvostotasosta yhteensovittamista.

MMM haluaa tuoda esiin myös varautumisen kokonaan uusiin tilanteisiin, joita voi syntyä. Komission riskienhallintatyöpajassa pitkään riskienhallintaan meritoitunut tutkija Hollannista Miranda Neuwissen toi tutkimuksiinsa pohjaten esille, että myös täysin uusiin tilanteisiin tulisi varautua. Tällaisena nostetaan esiin:

- Sen selvittäminen ja mahdollistaminen, että EU-lainsäädännön ei katsota muodostavan estettä riittävien toimien ja toimivaltuuksien käytölle. Tämä olisi yksi toimi riittävästä varautumisesta etukäteen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

- Digikehitykseen ja digitoimintaan luottaminen erilaisissa poikkeusoloissa lienee epärealistista. Tulisikin luoda perinteiset väestölistat, joiden perusteella voidaan esim. elintarvikkeita jakaa siten, ettei tarvikkeita joudu merkittäviä määriä mustan pörssin piiriin esim. sen takia, että perinteiset ostokuponit ovat nykYTEKNIKALLA helposti kopioitavissa. Toki tämä edellyttää henkilöresursseja esim. kaupunginosittain jakeluun ja väestölistojen ylläpitoon
- Vesihuollon kannalta tulisi varautua myös poikkeustilanteeseen (esim. yksittäisiä kaivoja hyödyntämällä ja niiden ylläpitoa tukemalla), koska vesiosuuskuntiin yms. keskitettyihin ratkaisuihin siirtynyt (osin pakotettu) yhteiskunta on haavoittuva ja helppo kohde vaikuttamiselle.
- Kysymys on laajemminkin yleisestä paikkatietojen avoimuudesta. Vaikka tieto ei olisi kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen kannalta olennaista, tiedolla voi olla merkitystä huoltovarmuuden kannalta. Tällaista on esimerkiksi tuotantotoiminnan jatkuvuuden mahdollistavaan infrastruktuuriin liittyvä paikkatieto. Yhtä lailla keskeisten tuotannon tekijöiden varastot/logistiikkakeskukset, valtion viljavarastot, tietyt laboratoriot ja itse tuotantopaikat.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

Muistiossa valmiuslakityöryhmän alustaviksi ehdotuksiksi on todettu:

1. Yleisestä varautumisvelvollisuudesta on edelleen tarpeen säätää valmiuslaissa. Valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan myös uuden valmiuslain tulee nojautua perusteiltaan voimassa olevan valmiuslain 3 luvun lähtökohtiin yleisen varautumisvelvollisuuden sääntelystä, mutta sääntelyä on tarpeen täsmentää. CER ja NIS2-direktiivien kansallisen täytäntöönpano ei poista tai vähennä tarvetta varautumista koskevalle yleiselle sääntelylle valmiuslaissa.

MMM kannattaa ehdotusta.

2. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa on syytä laajentaa julkisia hallinto- tehtäviä hoitaviin yhteisöihin.

MMM pitää ehdotusta perusteltuna. Nykyinen valmiuslain 12 §:ssä tarkoitettu varautumisvelvollisuus kattaa jo Riistakeskuksen ja Metsäkeskuksen. Lisäksi on syytä todeta, että valmiuslain 12 § koskee Metsähallitusta valtion liikelaitoksena, minkä lisäksi MH-lain 6 §:n 3 momentin mukaan Metsähallitus varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa noudattaen maa- ja metsätalousministeriön ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriön määräyksiä.

3. Julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa on syytä säännöspäerusteisesti korostaa. Valmiuslakiin olisi työryhmän käsityksen mukaan syytä sisällyttää nimenomainen säännös, joka velvoittaa varmistumaan varautumisvelvollisuuden toteutumisesta myös silloin, kun varautumisvelvollinen hankkii tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä.

MMM kannattaa ehdotusta. Mitä enemmän tehtäviä hoidetaan turvautumalla ostopalveluihin, sitä vähemmän varautumisvelvollisella on tosiasiallisia mahdollisuuksia tehdä varautumisen edellyttämiä toimenpiteitä, jos asiaan ei ole sopimuksissa varauduttu.

4. Muilta osin yksityisen sektorin varautuminen on syytä edelleen jättää erityissääntelyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan.

MMM kannattaa ehdotusta. Laaja hallinnon ulkopuolisia koskeva varautumisvelvollisuus ei todennäköisesti myöskään olisi toteutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

5. Varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on syytä täsmentää:
 - a. Varautumisvelvollisen olisi pyrittävä ennalta tunnistamaan toimintansa häiriöttömyyttä vakavasti vaarantavat uhkat ja arvioimaan niiden aiheuttamat riskit tehtäviensä hoitamiseksi sekä huolehdittava asianmukaisista hallintatoimenpiteistä riskien toteutumisen ehkäisemiseksi ja niiden vaikutusten vähentämiseksi.

- b. Velvoite laatia ja ylläpitää ajantasaista valmiussuunnitelmaa poikkeusoloihin ja tehtäviensä hoitamista vakavasti vaarantavien häiriötilanteiden hallintaan varautumiseksi.
- c. Valmiussuunnitelman vähimmäissisällöstä olisi syytä säätää laissa.
- d. Varautumisvelvollisen olisi ylläpidettävä toimintavalmiutta poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä tarvittaessa valmiusharjoituksilla ja muilla toimenpiteillä.

MMM kannattaa ehdotuksia. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että myös valmiussuunnitelmien yms. salassapitoa koskeva sääntely olisi syytä käydä OM:ssä läpi. Julkisuuslain tarkistamista valmistellut työryhmä ei tarkastellut julkisuuslain salassapitoperusteita. Suomen turvallisuustilanne on kuitenkin muuttunut mm. Venäjän hyökkäyssodan ja Nato-jäsenyyden vuoksi. Linkin takana olevassa KHO:n ratkaisussa on käsitelty ydinvoimalan sijaintikunnan valmiussuunnitelmaa ja siinä KHO katsoi, että osa kaupungin valmiussuunnitelman tiedoista oli julkisia (<https://www.finlex.fi/fi/oiikeus/kho/muut/2017/201703819?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valmiussuunnitelman%20julkisuus%2A>).

- 6. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä on varautuminen poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen. Kykyä tosiasiallisesti toimeenpanna valmiuslain toimivaltuuksia on syytä korostaa säätämällä siitä nimenomaisesti laissa.

MMM kannattaa ehdotusta. Valmiuslailla ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita, jos poikkeusoloihin ei varauduta ennakolta ja toimivaltuuksien käyttöä ei suunnitella, valmistella ja harjoitella etukäteen.

- 7. Myös normaaliolojen häiriötilanteita koskeva yleinen varautumisvelvollisuus on tarpeen. Suomen lainsäädäntöön ei sisälly yleistä säännöstä, joka nimenomaisesti velvoittaisi julkishallintoa varautumaan poikkeusolokynnyksen alapuolelle jääviin häiriötilanteisiin. Tämä on todettu puutteeksi ja valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden tulisi koskea sekä poikkeusoloihin, että tätä lievempiin häiriötilanteisiin varautumista. Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista voi olla vastaisuudessaakin tarpeen täsmentää sektori- tai toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

MMM kannattaa ehdotusta. MMM:n näkemyksen mukaan olisi perusteltua selvittää voiko normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisesta säätää yleisellä tasolla myös valmiuslaissa.

- 8. Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen sääntelyä on syytä täsmentää. Ministeriöiden hallinnonalansa ohjausta koskevaa sääntelyä tulisi täydentää säätämällä ministeriöille velvollisuus huolehtia toimialallaan varautumisen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta tarvittavissa määrin yhteistyössä/yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi työryhmä pitää perusteltuna säätää valtioneuvoston kanslian hallinnonalojen välistä varautumisen yhteensovittamista koskevasta tehtävästä nykyisen epäselväksi jääneen viittaustekniikan sijaan nimenomaisesti lain tasolla.

Poikkeusolot ja niihin varautuminen ovat asioita, joita koskeva ministeriöiden toimien yhteensovittaminen sopii luontevasti pääministerin johtamalle VNK:lle. MMM kannattaa ehdotusta.

Ministeriöiden toimialansa varautumistehtäviin esitetään lisättäväksi yhteistoiminta muiden ministeriöiden kanssa. MMM kannattaa tätäkin ehdotusta.

Kansliapäällikön sijaisena osastopäällikkö, ylijhtaja

Minna-Mari Kaila

Ylijhtaja

Pentti Lähteenoja

Jakelu

OM Oikeusministeriö

VN/5137/2022-MMM-88

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: