

# Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytila ja kehittämistarpeet

## Sisällys

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>2</b>
Valmiuslain uudistaminen .....	2
Muistion tarkoitus, sisältö ja jatkovalmistelu.....	2
Varautumisesta yleisesti.....	3
<b>2. Varautumista koskeva lainsäädäntö .....</b>	<b>4</b>
Varautumista koskevan sääntelyn kokonaiskuva .....	4
Valmiuslain 3 luku.....	4
Varautumisvelvollisuudet muussa lainsäädännössä .....	7
Varautumista koskevan EU-sääntelyn kehitys.....	16
Naton siviilivalmius.....	17
<b>3. Turvallisuusympäristön muutos ja muita sääntelyn kehittämisessä huomioitavia tekijöitä .....</b>	<b>18</b>
Toiminta- ja turvallisuusympäristön muutos ja sen vaikutus varautumiseen.....	18
Yksityisen sektorin rooli yhteiskunnallisen varautumisen kokonaisuudessa .....	19
Varautumista koskevia käytännön havaintoja .....	21
<b>4. Nykytilan arviointi .....</b>	<b>24</b>
<b>5. Valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset .....</b>	<b>25</b>

# 1. Johdanto

## ***Valmiuslain uudistaminen***

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi poikkeusoloissa saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa.

Nykyinen valmiuslaki on tullut voimaan 1.3.2012. Voimassa olevan valmiuslain 12 § vastaa jokseenkin sellaisenaan aikaisemman valmiuslain (1080/1991; kumottu) 40 §:ään sisältynyttä varautumisvelvoitetta. Julkisen hallinnon rakenteet ja toimintatavat ovat kuitenkin viimeisten vuosikymmenten aikana monilta osin muuttuneet. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia, keskinäisriippuvaisia sekä erityisesti digitalisaatiokehityksen myötä alttiimpia myös hallinnonalojen rajat ylittävälle häiriöille.

Lisäksi sekä kansallinen että kansainvälinen turvallisuusympäristö on valmiuslain voimaantulon jälkeen kokenut perustavanlaatuisia muutoksia erityisesti koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena. Keväällä 2022 hyväksytyn turvallisuusympäristön muutosta käsittelevän valtioneuvoston ajankohtaiselonteon (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) mukaan yhteiskuntaan kohdistuu yhä monitahoisempia sekä vaikeammin ennakoitavia ja hallittavia uhkia. Turvallisuusympäristön muutokset korostavat yhteiskunnan kriisinsietokyvyn merkitystä sekä asettavat uudenlaisia haasteita varautumisen toteuttamiselle ja vaikuttavuudelle. Edellä todetusta johtuu tarve tarkastella kriittisesti myös valmiuslain varautumissääntelyn ajantasaisuutta, riittävyttä ja sen mahdollisia kehittämistarpeita.

Valtioneuvosto asetti 6.10.2022 työryhmän valmistelemaan valmiuslain kokonaisuudistusta (jäljempänä *valmiuslakityöryhmä*). Työryhmän tehtävänä on arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valmiuslain kokonaisuudistuksella rakennetaan tarvittavat toimivaltuudet kriisien johtamiseen ja varautumiseen siten, että yhteiskunnan toimintaedellytykset turvataan poikkeusoloissa. Hallitusohjelman mukaan hallitus myös vahvistaa kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyttä ja huoltovarmuutta.

Valmiuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä erilaisten poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi. Uudistuksen arvioidaan kestävän 3,5–4 vuotta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2025. Hanketta varten perustettiin jo maaliskuussa 2022 parlamentaarinen seurantaryhmä, jonka tehtävänä on arvioida, tukea ja seurata valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän työtä.

## ***Muistion tarkoitus, sisältö ja jatkovalmistelu***

Valmiuslakityöryhmän yhtenä tehtävänä on osana asettamismuistion mukaista toimeksiantoan selvittää ja arvioida valmiuslain käyttöönoton kannalta keskeisen varautumisvelvollisuuden sääntelyn täsmentämistarpeet sekä laatia sitä koskevat tarpeelliset säännösehdotukset. Valmistelussa on lisäksi selvitettävä, voidaanko

valmiuslain velvoitteet normaalioloissa (varautuminen) ja sen käyttöönottilanteissa (kriisijohtaminen) täsmentää toiminnalliseksi kokonaisuudeksi.

Valmiuslakityöryhmä on tässä tarkoituksessa laatinut käsillä olevan muistion. Muistion jaksossa 2 kuvataan varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytilaa valmiuslaissa ja muussa lainsäädännössä. Muistion jaksossa 3 käsitellään valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan säännöksen mahdollisia kehittämistarpeita sekä niitä yhteiskunnallisia ilmiöitä, jotka sääntelyn kehittämisessä tulisi valmiuslakityöryhmän käsityksen mukaan ottaa huomioon. Muistion jakso 4 sisältää nykytilan arvioinnin ja jakso 5 valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Alustavat ehdotukset ovat lähinnä kehitettävän sääntelyn keskeistä sisältöä ja rakennetta yleisesti hahmottavia ja ne on tarkoitettu jatkovalmistelun kannalta tarpeellisen palautteen saamiseksi. Ehdotukset eivät siten välttämättä edusta työryhmän lopullista kantaa. Muistio ei sisällä myöskään säännösluonnoksia.

Muistiosta saatava lausuntopalaute otetaan huomioon varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn jatkovalmistelussa ja varsinaisten säännösehdotusten valmistelussa. Varautumista koskevat säännösehdotukset sisällytetään osaksi hallituksen esitystä uudeksi valmiuslaiksi, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syksyllä 2025. Hallituksen esityksen luonnos on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle vuoden 2024 loppuun mennessä.

### ***Varautumisesta yleisesti***

Yhteiskunnan kriisinkestävyyteen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan viranomaisten velvollisuus varautua suoritumaan tehtävistään kaikissa olosuhteissa sekä sopeuttamaan toimintansa myös mahdollisiin häiriötilanteisiin ja kriisiolosuhteisiin. Varautumisen tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä kyetä tarvittaessa hallitsemaan näitä tilanteita ja niiden seurauksia. Varautuminen voidaan jakaa toisaalta toimijakohtaiseen häiriönsietokyvyn varmistamiseen ja toisaalta laajemmin yhteiskunnallisen tason varautumiseen. Varautumista koskeva sääntely kohdistuu yksittäisiin toimijoihin.

Keskeisen perustan yhteiskunnalliselle varautumiselle muodostaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017). Sen mukaan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallilla, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Strategiassa määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joiden jatkuminen on pystyttävä takaamaan kaikissa olosuhteissa sekä määritellään varautumisen ministeriökohtaiset tehtävät ja vastualueet.

Kokonaisturvallisuus ymmärretään yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti turvallisuutta koordinoivaksi ja tuottavaksi yhteistoimintamalliksi, jonka avulla turvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot oikeusvaltioperiaate huomioiden. Varautumisella varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ja sen perustana on ajan tasalla oleva, uhkamallit huomioiva riskien arviointi. Uhkiin ja häiriötilanteisiin varautumisen yleiseen prosessiin luetaan kuuluvaksi ennakointi, suunnittelu, toiminta ja palaute. Varautumistoimenpiteisiin luetaan valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. Varautumissuunnittelusta ja siihen liitettävästä yhteistoiminnasta vastaa vastuullinen ja toimivaltainen viranomainen. Normaaliolojen varautumista, toimintaa poikkeusoloissa sekä näihin liittyviä toimivaltuuksia tulee tarkastella ja uudistaa osana samaa prosessia, sillä varautuminen mahdollistaa toimintavarmuuden poikkeusoloissa. Kattava ja toimiva tilannekuvatoiminta on jatkuva osa varautumista.

Turvallisuushkiin varautuminen perustuu aina riskien arviointiin, joka on tehtävä kattavasti kaikki uhkamallit huomioiden. Noin kolmen vuoden välein päivitetävässä kansallisessa riskiarviossa (2023) kartoitetaan erilaiset ihmisiä, ympäristöä, omaisuutta sekä kriittisiä järjestelmiä ja palveluja uhkaavat riskit, joihin viranomais-ten on toiminnassaan varauduttava.

Suomessa on pyritty varautumaan mahdollisiin kriisitilanteisiin myös lainsäädännöllisesti. Lainsäädännöllisen varautumisen tarkoituksena on ollut ennen muuta turvata yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus erilaisissa kriisitilanteissa luomalla oikeusvaltiolliset edellytykset tilanteiden hallintaan saattamiseksi ja niistä selviytymiseksi. Keskeiset poikkeusolojen vaatimat toimivaltuudet on koottu valmiuslakiin (1552/2011) ja puolustustilalakiin (1083/1991). Valmiuslaki sisältää myös säännökset viranomaisia ja eräitä muita julkisen hallinnon toimijoita koskevasta velvollisuudesta varmistaa tehtäviensä hoitaminen myös poikkeusoloissa (12 §). Muusta valmiuslain sääntelystä poiketen varautumisvelvoitteessa on kyse myös normaalioloissa ja siten ilman erillistä käyttöönottomennettelyä sovellettavasta sääntelystä. Valmiuslain ohella varautumisesta erilaisiin häiriötilanteisiin säädetään varsin laajasti toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Lakisääteisten varautumisvelvoitteiden ohella tärkeä osa yhteiskunnan kriisinkestävyyttä on elinkeinoelämän ja muun yksityissektorin vapaaehtoinen varautuminen.

Poikkeusolojen ja muiden häiriötilanteiden toiminnan suunnittelua ja valmistelua koskevan varautumisen lisäksi keskeisenä voidaan pitää viranomaisten materiaalista varautumista. Materiaalista varautumista hoidetaan Suomessa pääosin Huoltovarmuuskeskuksen kautta ja sillä voidaan osaltaan rajata tarvetta turvautua poikkeusoloissa tiettyihin viranomaisten resurssitarpeita turvaaviin ja mahdollisesti voimakkaastikin perusoikeuksiin puuttuviin toimivaltuuksiin.

## 2. Varautumista koskeva lainsäädäntö

### *Varautumista koskevan sääntelyn kokonaiskuva*

Julkishallinnon yleisestä varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslain 3 luvussa. Valmiuslain säännökset eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä kattamaan kaikkia yhteiskunnallisen varautumisen tarpeita, minkä vuoksi sektorikohtaiseen lainsäädäntöön on sisällytetty useita valmiuslain säännöstä täydentäviä varautumisvelvollisuuksia. Erityislakeihin sisältyvillä varautumisvelvoitteilla tyypillisesti joko täydennetään tai tarkennetaan valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvollisuuden sisältöä taikka ulotetaan se koskemaan sellaisia toimijoita, jotka rajautuvat valmiuslain varautumisvelvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Varautumisvelvollisuus koskettaa lisäksi sopimusperusteisesti monia sellaisia yksityisen sektorin toimijoita, jotka eivät ole lakiin perustuvien varautumisvelvoitteiden piirissä.

Suomen toinen toistaiseksi voimassa oleva poikkeusololaki, puolustustilalaki (1083/1991), ei sisällä nimenomaisia varautumista koskevia säännöksiä.

Tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä varautumisvelvollisuutta on tarkasteltu lähinnä toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten näkökulmasta, eikä siihen ole nähty liittyvän erityisiä oikeudellisia kysymyksiä. Myöskään perustuslakivaliokunta ei nykyistä valmiuslakia käsitellessään (PeVL 6/2009 vp) ottanut kantaa varautumisvelvollisuutta koskevaan säännösehdotukseen.

### *Valmiuslain 3 luku*

Yleisestä varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslain 12 ja 13 §:ssä seuraavasti:

#### **12 §**

#### **Varautumisvelvollisuus**

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

### 13 §

#### **Varautumisen johtaminen, valvonta ja yhteensovittaminen**

Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

#### Varautumisvelvollisuuden tarkoitus ja aineellinen sisältö

Valmiuslain 12 §:n mukaan varautumisen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten ja muiden säännöksessä mainittujen toimijoiden tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kriisit saattavat olla vaikeasti ennakoivia ja ne voivat kehittyä nopeasti siten, ettei niiden ilmaantuessa enää ehditä riittävästi varautua. Tällöin valmiuslailla suojattavat yhteiskunnalliset arvot ja yhteiskunnan toimivuutta ylläpitävät rakenteet saattavat olla jo uhattuina. Viranomaisten tehtävät saattavat poikkeusoloissa joltain osin muuttua ja lisääntyä tai niitä saatetaan joutua hoitamaan poikkeuksellisen nopeasti. Poikkeusolot voivat edellyttää myös sellaisia organisatorisia tai viranomaisten toiminnan järjestelyjä, joita lainsäädäntö ei normaaliaikana mahdollista. Kriisiolosuhteisiin sopeutuminen ja niistä selviytyminen edellyttää, että poikkeusolojen toimintaan on riittäväällä tavalla varauduttu etukäteen normaalioloissa. Varautumisella tähdätään sekä kriisitilanteiden ennakkoinnin ja hallintaan saattamisen ohella tilanteiden jälkihoitoon.

Valmiuslaissa ei tarkemmin määritellä varautumisvelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä, mutta perustelujen maininta ”julkisen hallinnon tehtävien” hoitamiseen viittaa ennen muuta julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen (HE 3/2008 vp, s. 37). Lähtökohtana on, että viranomaiset hoitavat myös poikkeusoloissa tavanomaisia tehtäviään ja toimivat ensisijaisesti normaalien toimivaltuuksiansa mukaisesti sekä normaaliorganisaatioillaan. Erikseen käyttöön otettuja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan soveltaa vain, jos viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä. Valmiuslain 15 luvun hallinnon järjestämistä koskevilla säännöksillä on osaltaan tarkoitus turvata viranomaisten toiminnan jatkuminen mahdollisimman häiriöttömästi poikkeusoloissa mahdollistamalla muun ohella tiettyjä poikkeamia viranomaisten säännönmukaisista toimivaltasuhteista sekä viranomaisten henkilöstön siirtämisen tilapäisesti toisiin tehtäviin. Myös näiden säännösten soveltaminen edellyttää valmiuslain mukaista käytönottomenettelyä.

Varautumista toteutetaan valmiuslain 12 §:n mukaan valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä valmiussuunnitelman lisäksi edellytettäviä konkreettisia varautumistoimia, vaan näiden toteuttaminen on jätetty varautumisvelvollisten harkintaan. Säännöksen esitöissä mainitaan esimerkkinä poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset sekä materiaaliseen varautumiseen liittyen tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelun todetaan olevan tärkeä osa varautumista. Oikea-aikaisella viestinnällä lisätään luottamusta viranomaisten toimintaan sekä ylläpidetään osaltaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumista koskevien ohjeiden antaminen. (HE 3/2008 vp, s. 37).

Valmiuslain 12 §:n esitöissä ei erikseen mainita varautumistoimina operatiivisen ennakkoinnin kannalta merkityksellisen tilannekuvatiedon keräämiseen tähtääviä järjestelyitä. Tilannekuvan muodostaminen on kriisi- ja häiriötilanteissa tärkeää päätöksenteon ja esimerkiksi voimavarojen tarkoituksenmukaisen suuntaamisen kannalta. Ajantasaisen tiedon saatavuuden takaava ja jo ennakolta suunniteltu sekä toimiva tilannekuvajärjestelmä luo edellytykset myös mahdollisiin poikkeusoloihin siirtymiselle. Erityisesti häiriötilanteiden vaikutusten ulottuminen usealle hallinnonalalle edellyttää varautumissuunnittelun osalta toimivaa viranomaisyhteistyötä sekä tarpeellista yhteistoimintaa yksityisen sektorin kanssa. Erillistä käyttöönottonettelyä edellyttävään valmiuslain II osaan sisältyvillä säännöksillä voidaan poikkeusolojen aikana parantaa viranomaisten edellytyksiä muodostaa jäsentynyttä tilannekuvaa sekä tietyin edellytyksiin velvoittaa myös yksityisiä toimijoita antamaan viranomaiselle palveluiden käyttöä ja tuottamista koskevia tilannekuvauksia (esim. 60, 64 §).

Valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti vain poikkeusoloihin varautumista, eikä se siten suoranaisesti velvoita varautumaan tätä lievempiin häiriötilanteisiin. Säännöksen sanamuoto viittaa kuitenkin siihen, että poikkeusoloihin varautuminen muodostaa vain osan varautumistoiminnan kokonaisuutta. Säännöksen esitöissä mainitaankin, että poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten (HE 3/2008 vp, s. 37). Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2017, s. 9 ja 94) varautumisen on tarkoitettu käsittävän varautumisen sekä poikkeusoloihin että muihin häiriötilanteisiin. Varautumisesta poikkeusolojen ohella normaaliolojen häiriötilanteisiin voidaan siten katsoa muodostuneen kiinteä osa nykyaikaista käsitystä kokonaisturvallisuuden hallinnasta.

Varautumiseen liittyvien poikkeusoloja ennakoivien toimien ohella valmiuslain varautumisvelvoitteella on katsottu olevan myös lainsäädännöllistä varautumista merkitsevä ulottuvuutensa. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti painottanut valmiuslain varautumisvelvoitteen sisältävän velvollisuuden huolehtia myös poikkeusolojen lainsäädännön ajantasaisuudesta ja poikkeusolojen voittamiseksi vaadittavien toimenpiteiden valmistelusta (PeVL 12/2021 vp). Vastaavasti valtioneuvoston oikeuskansleri on viitannut vuoden 2020 kertomukseensa sisältyvässä pandemian hoitamisesta käsittelevässä puheenvuorossaan siihen, että perustuslaissa säädetyn ministeriön vastuun ja valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvoitteen voidaan katsoa sisältävän myös häiriötilanteisiin varautumiseksi ja niiden hallintaan saattamiseksi tähtäävän säädösvalmistelun lainsäädännössä mahdollisesti olevien puutteiden korjaamiseksi sekä perusoikeuksien toteuttamiseksi (K 17/2021, s. 18). Lainsäädännöllinen varautuminen erilaisiin häiriötilanteisiin luo osaltaan edellytyksiä ehkäistä vakavampien kriisien ja viime kädessä poikkeusolojen syntyminen. Sektorikohtaisen häiriötilannesääntelyn ajantasaisuuden ja kattavuuden varmistamisen voidaankin katsoa olevan tärkeä osa perustuslain 68 §:ssä säädettyä ministeriöiden velvollisuutta huolehtia hallinnonalansa toiminnan asianmukaisuudesta.

#### Varautumisvelvollisuuden organisatorinen soveltamisala

Valmiuslain 12 § velvoittaa sanamuotonsa mukaan valtioneuvostoa, valtion hallintoviranomaisia, valtion itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, muita valtion viranomaisia ja valtion liikelaitoksia sekä hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä. Pykälän mukainen varautumisvelvollisuus koskee kaikkia hallinnon tasoja ja viranomaisia niin keskushallinnossa kuin alue- ja paikallishallinnossa. Valmiuslain varautumisvelvoite nojautuu siten vahvasti viranomaislähtöisten varautumisrakenteiden organisointiin.

Valmiuslain 12 §:ssä säädetty varautumisvelvoite ei sanamuotonsa mukaisesti ulotu yksityisen sektorin toimijoihin silloinkaan, kun ne hoitavat lailla tai lain nojalla viranomaisten järjestämistä vastuulle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä tai kun viranomaiset ostavat niiltä tehtäviensä hoitamista tukevia palveluja. Valmiuslain esitöissä on lähdetty kuitenkin siitä, ettei palvelujen ulkoistamisella voida välttää varautumisvelvollisuutta, vaan viranomaisten ja muiden säännöksessä tarkoitettujen tahojen on tällöin esimerkiksi ostopalvelusopimukseen

sisällytettävien sopimusehtojen avulla turvattava tehtäviensä asianmukainen hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumisvelvollisuus velvoittaa sanotunlaisessa asetelmassa siten viranomaista lakiin perustuen ja yksityistä palveluntuottajaa sopimusperusteisesti.

Vaikka valmiuslain 12 §:n organisatorinen soveltamisala on edellä kuvatulla tavalla rajallinen, sitä on täydennetty useilla sektorikohtaiseen lainsäädäntöön sisältyvillä myös yksityistä sektoria tietyin osin velvoittavilla varautumista koskevilla säännöksillä. Lainsäädäntökäytännössä on mm. tapauskohtaisesti pidetty perustuslain 124 § soveltamistilanteissa aiheellisena varmistua säännösperusteisesti varautumisvelvollisuuden toteutumisesta säädettyä viranomaisen mahdollisuudesta tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluita ostopalvelusopimuksin. Myös esimerkiksi viranomaistoimintoja yhtiöitettäessä yhtiön perustamista koskevaan lakiin on saatettu pitää aiheellisena ottaa valmiuslain varautumisvelvoitteeseen asiallisesti rinnastuva säännös yhtiön varautumisvelvollisuudesta. Muuhun lainsäädäntöön sisältyviä varautumisvelvollisuuksia käsitellään tarkemmin muistion seuraavassa jaksossa.

### Varautumisen johtaminen, valvonta ja yhteensovittaminen

Varautumista johtaa ja valvoo valmiuslain 13 §:n mukaan valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Ministeriöt myös yhteensovittavat varautumista toimialoillaan. Toimivaltainen ministeriö tarpeen mukaan koordinoi ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos syntyy epäselvyyttä siitä, mille ministeriölle asia kuuluu, pääministerillä on toimivalta määrätä asia valtioneuvostossa ratkaistavaksi.

Valmiuslain varautumisvelvoite asettaa yleiset vaatimukset myös alueellisen tason valmiussuunnittelulle ja varautumistoiminnalle, kuten hyvinvointialueiden ja kuntien varautumiselle. Aluehallintovirastojen lakisääteisenä tehtävänä on sovittaa yhteen alueensa toimijoiden varautumista ja valmiussuunnittelua. Ahvenanmaalla näistä tehtävistä osa kuuluu maakunnan hallitukselle ja osa Ahvenanmaan valtionvirastolle.

Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään valmiuslain 13 §:n mukaan erikseen. Valtioneuvostotason varautumisen johtamiseen ja yhteensovittamiseen liittyvää keskeistä sääntelyä sisältyy erityisesti valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003). Ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen kuuluvat valtioneuvoston kanslian toimialaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen kuuluu puolestaan ohjesäännön 16 §:n 3 kohdan perusteella puolustusministeriölle.

Varautumisen yhteensovittamisen kannalta erityisen merkityksellisinä toimijoina voidaan pitää myös valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 3 momentissa mainittua valmiuspäällikkökokousta ja puolustusministeriön yhteydessä toimivaa Turvallisuuskomiteaa, jonka tehtävistä säädetään Turvallisuuskomiteasta annetussa asetuksessa (77/2013). Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteensovittamisessa. Komitea seuraa yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa, turvallisuusympäristön kehitystä ja hallinnonalojen varautumista. Kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti Turvallisuuskomiteassa ovat viranomaisten lisäksi edustettuna myös elinkeinoelämä ja järjestösektori.

### ***Varautumisvelvollisuudet muussa lainsäädännössä***

#### *Yleisiä huomioita*

Valmiuslain ohella velvollisuudesta varautua erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin säädetään varsin laajasti hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Erityislakeihin sisältyvillä varautumisvelvoitteilla tyypillisesti joko täydennetään tai tarkennetaan valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvollisuuden sisältöä taikka ulotetaan se

koskemaan sellaisia toimijoita, jotka rajautuvat valmiuslain varautumisvelvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Erityislainsäädännöllä varautumisvelvollisuus on muun muassa ulotettu koskemaan tiettyjä sellaisia yksityisiä toimijoita, jotka eivät kuulu valmiuslain 12 §:n soveltamisalaan.

Soveltamisalaltaan sektorilainsäädännön varautumisvelvoitteet koskevat ennen muuta yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja yhteiskunnan ydintoimintojen kannalta tärkeiden palveluiden ylläpitämisen kannalta keskeisillä toimialoilla toimivia yrityksiä ja yhteisöjä. Tällaisia toimialoja ovat muun muassa rahoitus- ja vakuutusala, energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikennejärjestelmät ja logistiset palvelut, yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiset tieto- ja maksujärjestelmät, viestintäverkot ja -palvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyy kaikkiaan noin 80 valmiuslain 12 §:n mukaista varautumisvelvoitetta täydentävää tai siihen asiallisesti rinnastuvaa säännöstä. Erityislakien varautumisvelvoitteet on useimmiten muotoiltu toiminnanharjoittajien velvollisuudeksi huolehtia toiminnan jatkuvuudesta poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Säännöksissä ei ole tarkemmin määritelty normaaliolojen häiriötilanteen käsitettä eikä sen sisältöä ole välttämättä avattu myöskään säännösten perusteluissa. Varautumisvelvoite on toisaalta saatettu kohdentaa erityissäännöksissä häiriötilanteen asemesta esimerkiksi onnettomuuksien tai vaaratilanteiden ehkäisemiseen. Erityislakien varautumisvelvoitteet ovat valmiuslain 12 §:n tavoin yleensä puitesäännösten luonteisia siten, että varautumisen käytännön toteutustavat on jätetty pääosin varautumisvelvollisten harkintaan. Osaan säännöksistä sisältyy kuitenkin valtuus antaa varautumisesta tarkempia säännöksiä valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella taikka muun viranomaisen määräyksellä. Monissa tapauksissa säännöksiin sisältyy myös maininta mahdollisuudesta saada huoltovarmuusrahastosta korvaus varautumisvelvoitteeseen liittyvistä toimenpiteistä, jotka selvästi poikkeavat varautumisvelvollisen tavanomaisena pidettävästä toiminnasta ja joista aiheutuu sille olennaisia lisäkustannuksia.

Yleishavaintona on, että hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyy verraten vähän valmiuslain 12 §:ssä mainittuja tahoja koskevaa valmiuslain varautumisvelvoitteen kanssa päällekkäistä sääntelyä. Erityislakeihin on kuitenkin otettu jonkin verran säännöksiä viranomaisen velvollisuudesta varautua poikkeusolojen ohella myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Asianomaisilla säännöksillä on yleensä tarkoitettu lähinnä korostaa varautumisvelvollisuuden merkitystä ja varmistaa sen soveltuminen myös poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin.

Seuraavassa on tarkasteltu suuntaa-antavasti eräiden hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyvien varautumisvelvoitteiden sisältöä ja kohdentumista. Erityislainsäädäntöön sisältyviä varautumista koskevia säännöksiä ei käsitellä muistiossa tyhjentävästi, eikä tässä muistiossa myöskään arvioida niiden kattavuutta. Huomionarvoista on myös, että hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä on varautumisvelvoitteiden ohella tai niiden asemesta laajasti aineellista sääntelyä, jolla pyritään ennalta ehkäisemään ja torjumaan erilaisia häiriötilanteita ja niiden vaikutuksia. Tällaista sääntelyä voidaan pitää pikemmin valmiuslain varautumisvelvoitetta aineellisesti toteuttavana kuin sitä täydentävänä tai siihen asiallisesti rinnastuvana. Esimerkiksi kaavoituksella ja maankäytön suunnittelulla on mahdollista katsoa olevan välillisesti merkitystä myös häiriötilanteisiin varautumisen kannalta. Varautumisvelvoitteiden ja muun varautumiseen tähtäävän sääntelyn välinen raja ei siten ole kaikilta osin selkeä.

Varautumisen kannalta tärkeän osan häiriötilannelainsäädännön kokonaisuutta muodostavat lisäksi huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), sekä perusteiltaan poikkeuksellisia tilanteita varten tarkoitettut yleiset säädökset, joita sovelletaan jo normaalioloissa. Tällaisina voidaan mainita erityisesti pelastuslaki ja poliisilaki.

### Rahoitusalaa koskeva lainsäädäntö



Rahoitusalan osalta yksinomaan viranomaisten toimenpitein toteutettavaa varautumista toimintavalmiuden ylläpitämiseen poikkeusoloissa ei ole pidetty rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimintaedellytysten turvaamiseksi riittävänä. Rahoitusmarkkinoilla toimivien velvollisuudesta varmistaa toimintansa mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa säädettiin osana rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa koskeneen valmiuslain toimivaltuusäntelyn uudistamista vuonna 2003 voimaan tulleilla lainmuutoksilla (HE 200/2002 vp). Varautumisvelvollisuus ulotettiin koskemaan kaikkia sellaisia toimijoita, jotka harjoittavat rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta välttämättömiä toimintoja poikkeusoloissa. Luottolaitosten, eräiden rahoituslaitosten, rahastoyhtiöiden ja arvopaperikeskuksen varautumisvelvollisuudesta sisällytettiin säännökset niiden toimintaa säänteleviin lakeihin (mm. L luottolaitostoiminnasta, sijoitusrahastolaki, L arvosuusjärjestelmästä).

Luottolaitostoiminnasta annettua lakia on vastikään täydennetty siten, että luottolaitoksilla on velvollisuus ylläpitää jatkuvaa valmiutta käyttää tarvittaessa huoltovarmuustilijärjestelmää ja pankkien välisen maksamisen varajärjestelmää tehtäviensä häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi luottolaitosten varautumisvelvollisuutta koskevan säännöksen soveltamisala on täsmennetty kattamaan valmiuslain mukaisten poikkeusolojen ohella myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet. Samalla säädettiin laki eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelystä rahoitusallalla (666/2022), jonka mukaisesti häiriötilanteisiin varautumiseksi ja niiden hallitsemiseksi valtiovarainministeriö voi asettaa rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän. Muutosten tavoitteena oli varmistaa yhteiskunnan päivittäismaksamisen jatkuvuus normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

#### Vakuutus- ja eläkevakuutustoimintaa koskeva lainsäädäntö

Myös vakuutustoiminnalla on suuri merkitys poikkeusoloissa valmiuslain tavoitteiden saavuttamisessa. Vakuutuslaitosten toimintaan liittyy lähtökohtaisesti samantyyppisiä riskejä kuin muidenkin yhtiöiden toimintaan. Näitä ovat mm. resurssihin ja niiden riittävyyteen liittyvät ongelmat, tietoliikenneongelmat ja erilaiset turvallisuusongelmat. Esimerkiksi tietoliikenteen laajamittaiset häiriöt saattavat aiheuttaa vakuutusmaksujen ja -korvausten maksuliikenteen häiriintymistä, vaikka vakuutusyhtiön muut toiminnot jatkuisivat poikkeusolotilanteissa normaalisti. Samoin esimerkiksi energian saanti voi vaikeutua.

Vakuutustoimintaa harjoittavat pääosin yksityiset vakuutuslaitokset, joita valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus ei sellaisenaan velvoita. Tältä osin on huomionarvoista, että myös sosiaalivakuutus on suurelta osin järjestetty yksityisten vakuutuslaitosten kautta. Edellä sanotusta johtuu, että kaikkia poikkeusoloissakin välttämättömiä toimintoja ei ole katsottu voitavan varmistaa ja ylläpitää yksinomaan viranomaisten toimenpitein.

Vakuutus- ja eläkevakuutusalan lainsäädäntöön on otettu nimenomaiset säännökset vakuutustoimintaa harjoittavien velvollisuudesta varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla vakuutusalan valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Tällaisia toimijoita ovat muun ohella vakuutusyhtiöt, työeläkevakuutusyhtiöt, vakuutusyhdistykset, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa, eläkesäätiöt ja vakuutuskassat sekä työeläkejärjestelmän yhteisiä asioita hoitamaan perustettu Eläketurvakeskus (mm. vakuutusyhtiölaki 13 §, L ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 63 a §, L Eläketurvakeskuksesta 15 §, maatalousyrittäjien eläkelaki 132 §, L eläkesäätiöistä ja eläkekassoista 27 §). Myös Finanssivalvonnalla on vakuutusalan varautumiseen ja häiriönsietokykyyn liittyviä tehtäviä.

Varautuminen voi tarkoittaa esimerkiksi varatilojen, varajärjestelmien ja etätoimintavalmiuden sekä manuaalisen toiminnan valmiuden ylläpitämistä. Välttämättömiä poikkeusoloissa ylläpidettäviä toimintoja ovat muun muassa eläke- ja korvauskäsittely sekä jatkuvien eläkkeiden ja korvausten maksatus. Sen sijaan esimerkiksi vakuutusalan erityislakeihin sisältyvillä vakavaraisuusvaatimuksilla ja sen mukaisilla toimintapääomilla

ei ole tarkoitus varautua poikkeusoloihin. Jos varautumisesta aiheutuvat tehtävät edellyttävät toimenpiteitä, jotka selvästi poikkeavat tavanomaisena pidettävästä vakuutusyhtiön toiminnasta ja joista aiheutuu olennaisia lisäkustannuksia, tällaiset kustannukset voidaan erityissäännösten perusteella korvata huoltovarmuusrastasta.

### Tieto- ja viestintäjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö

#### *Laki sähköisen viestinnän palveluista*

Lain sähköisen viestinnän palveluista (31.5.2018 saakka tietoyhteiskuntakaari, 917/2014) 243 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan yleiset viestintäverkot ja -palvelut sekä niihin liitettävät viestintäverkot ja -palvelut on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että ne toimivat mahdollisimman luotettavasti myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Liikenne- ja viestintävirasto voi 244 §:n nojalla antaa 243 §:ssä tarkoitettuja viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen laatua, tietoturvasuutta ja yhteensopivuutta koskevia määräyksiä. Ne voivat koskea esimerkiksi menettelyä vika- ja häiriötilanteissa sekä tietoturvasuuden ja toimintavarmuuden ylläpitämiseksi.

Lain 35 luvussa säädetään varautumisesta. Lain 281 §:n mukaan teleyrityksen on huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Lisäksi huoltovarmuuden turvaamisen kannalta keskeisten radiotaajuuksien käyttäjien ja käyttäjäryhmien on huolehdittava radiotaajuuksien riittävän häiriöttömästä ja tehokkaasta käytöstä normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää keskeisistä radiotaajuuksien käyttäjistä ja käyttäjäryhmistä Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä. Laissa säädetään lisäksi varautumissuunnittelusta (282 §), kriittisten viestintäjärjestelmien sijainnista (283 §) sekä Liikenne- ja viestintäviraston valtuudesta antaa tarkempia määräyksiä varautumisesta (284 §).

Puolustusvaliokunta korosti lakiehdotusta käsitellessään, että kriittisimmät ja keskeisimmät tietotekniikan varassa olevat yhteiskunnan toiminnot tulee tunnistaa ja niihin liittyvät tietojärjestelmäratkaisut ja -palvelut tulee varmistaa erilaisia vakavia häiriöitä ja poikkeusoloja kestäville järjestelyillä (PuVL 4/2014 vp, s. 2).

#### *Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta*

Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettua lakia (10/2015) sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset ja johon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laittilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut. Lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Perustuslakivaliokunta kiinnitti nimenomaisesti huomiota varautumisvelvoitteen toteutumiseen käsitellessään ehdotusta julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan siirtämisestä valtion omistamalle osakeyhtiölle (PeVL 8/2014 vp). Valiokunta ei pitänyt esityksessä ehdotettua järjestelyä perusteiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, mutta edellytti palvelua tuottavan yhtiön tieto- ja viestintätekniisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksen osoittamista säännöspäätöksellisesti viranomaiselle. Sääntelystä tuli käydä myös nimenomaisesti ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissä.

Lain 2 luvun 12 §:n mukaan valtion kokonaan omistaman Suomen Erillisverkot Oy -nimisen osakeyhtiön on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteis-

valmisteluun sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Sen on osallistuttava maanpuolustukseen liittyvään varautumisen suunnitteluun sekä yhteiskunnan varautumista ja valmiuden kohottamista koskeviin, normaaliolojen häiriötilanteiden tai poikkeusolojen toimintavalmiutta edistäviin harjoituksiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ohjauksessa. Varautumisvelvollisuuteen sisältyvän suunnittelu- ja harjoitteluvaiheen avulla pyritään sovittamaan yhteen puolustusvoimien ja muiden turvallisuusviranomaisten laissa säädettyjä maanpuolustus-, varautumis- ja valmiustehtäviä sekä palveluntuottajan laissa säädettyjä varautumisvelvollisuuteen liittyviä tehtäviä. Siten varaudutaan esimerkiksi maanpuolustuksen kannalta uhkaaviin tilanteisiin kuten verkkohyökkäyksiin, tiedustelutoimintaan, sodan uhkaan liittyvään toimintavalmiuden kohottamiseen ja aseelliseen hyökkäykseen.

#### *Kriittisten palveluiden tietoturvariskien hallintaan liittyvät varautumisvelvoitteet*

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa, ilmailulaissa, raideliikennelaissa, alusliikennepalvelulaissa, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa, liikenteen palveluista annetussa laissa, sähkömarkkinalaissa, maakaasumarkkinalaissa sekä vesihuoltolaissa säädetään keskeisten palveluntarjoajien velvollisuudesta huolehtia viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta sekä ilmoittaa merkittävästä tietoturvallisuuden liittyvästä häiriöstä valvovalle viranomaiselle ja yleisölle. Vastaavia velvoitteita tietoturvallisuutta koskevasta riskienhallinnasta ja velvollisuudesta ilmoittaa häiriötilanteista sisältyy rahoitusalan lainsäädäntöön.

Toimivalta valvoa riskienhallinta- ja häiriöraportointivelvoitteita on säädetty sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, kuten Liikenne- ja viestintävirastolle, Energiavirastolle, Finanssivalvonnalle, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valviralle, sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Viranomaisten toimivaltuuksia koskevan lainsäädäntöön sisältyvät myös säännökset valvovien viranomaisten yhteistyöstä sekä tietoturvallisuuden liittyvien tehtävien hoitamiseksi tarvittavien salassa pidettävien tietojen vaihdosta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle on säädetty velvoite toimia yhteistyössä tietoturvaloukkauksiin reagoivien ja niitä tutkivien yksiköiden, valvontaviranomaisten sekä jäsenvaltioiden yhteistyöryhmän kanssa. Lainsäädäntö perustuu toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2016/1148, jäljempänä verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS-direktiivi). Kyseinen direktiivi kumotaan 18.10.2024 lukien Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2022/2555 (kyberturvallisuudsdirektiivi, NIS2-direktiivi), jonka kansallinen toimeenpano on parhaillaan käynnissä.

#### *Energiantuotantoa koskeva lainsäädäntö*

##### *Sähkömarkkinalaki*

Sähkömarkkinalain (588/2013) 4 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava sähköverkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, sähköjärjestelmässä ilmenevien sähkönsaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Verkonhaltijan on laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Varautumissuunnitelma on päivitettävä vähintään kerran kolmessa vuodessa ja silloin, kun olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Verkonhaltijan varautumisvelvollisuuden sisältö uudistettiin vuoden 2017 lainmuutoksella (590/2017). Lainkohdan mukainen varautumisvelvollisuus kattaa varautumisen normaaliolojen häiriötilanteisiin, sähköjärjestelmässä ilmenevien sähkönsaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin.

##### *Maakaasumarkkinalaki*

Maakaasumarkkinalain (587/2017) 4 luvun 27 §:n mukaan verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava maakaasuverkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, maakaasujärjestelmässä ilmenevien maakaasunsaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Verkonhaltijan on laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Varautumissuunnitelma on päivitettävä vähintään kerran viidessä vuodessa ja silloin, kun olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia

#### *Ydinenergi laki*

Ydinenergiainsäädäntö on tarkoitettu kattamaan ydinenergian käytön koko elinkaaren turvallisuuden ja ydinenergiailaissa säädetään laajasti onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisesta ydinenergiaa käytettäessä. Ydinenergiain (990/1987) 7 d § velvoittaa varautumaan käyttöhäiriöiden ja onnettomuuksien mahdollisuuteen jo ydinlaitoksen suunnitteluvaiheessa. Onnettomuuden todennäköisyyden on oltava lain mukaan sitä pienempi, mitä vakavampi onnettomuuden seuraus saattaisi olla ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Onnettomuuksien hallintaa ja niiden seurausten lieventämistä varten on tehtävä tarpeelliset käytännön toimenpiteet. Myös ydinenergian käytön valmiusjärjestelyjen suunnittelun tulee perustua häiriö- ja onnettomuustilanteita koskeviin analyysihin sekä niiden perusteella arvioituihin seurauksiin (7 p §).

Ydinlaitoksen valmiusjärjestelyjen suunnittelussa on varauduttava siihen, että laitokselta voi päästä ulos merkittävä määrä radioaktiivisia aineita. Ydinlaitoksella on oltava valmiusjärjestelyjen suunnitteluun ja valmius-tilanteisiin koulutettuja henkilöitä (valmiusorganisaatio), joiden tehtävät on määriteltävä ja joilla on oltava tehtävien mukaiset tilat, varusteet ja viestintäjärjestelmät. Valtioneuvoston asetuksella säädetään säteilyaltistuksen enimmäisarvoista, joita käytetään turvallisuussuunnittelun perustana käyttöhäiriöiden ja onnettomuuksien varalta. Säteilytoiminnasta ja säteilyturvallisuudesta säädetään erikseen säteilylaissa (859/2018).

#### *Vesihuoltolaki*

Vesihuoltolain (119/2001) 15 a §:ssä säädetään vesihuoltolaitoksen palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa. Pykälän 1 momentin mukaan vesihuoltolaitos vastaa verkostoihinsa liitettyjen kiinteistöjen vesihuoltopalvelujen saatavuudesta häiriötilanteissa. Palvelujen turvaamiseksi laitoksen on oltava yhteistyössä muiden samaan verkostoon liitettyjen vesihuoltolaitosten, kunnan, kunnan valvontaviranomaisten, pelastusviranomaisten, sopimuskumppanien ja asiakkaiden kanssa.

Pykälässä säädetään vesihuoltolaitoksen velvollisuudesta laatia ja pitää ajan tasalla suunnitelma häiriötilanteisiin varautumisesta ja ryhtyä suunnitelman perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin. Laitoksen on toimitettava suunnitelma valvontaviranomaisille, pelastusviranomaiselle ja kunnalle. Velvollisuus koskee myös laitosta, joka toimittaa vettä vesihuoltolaitokselle tai käsittelee vesihuoltolaitoksen jätevesiä. Vesihuoltolaitosten tulee olla selvillä raakaveden laatuun ja määrään kohdistuvista riskeistä. Ne voivat tehdä yhteistyötä varautumissuunnitelman laatimisessa muiden samaan verkostoon kuuluvien vesihuoltolaitosten kanssa.

#### *Liikennejärjestelmiä ja -palveluita koskeva lainsäädäntö*

##### *Raideliikennelaki*

Raideliikennelain (1302/2018) 171 §:ssä säädetään rataverkon haltijan, liikenteenohjauspalvelua tarjoavan yhtiön tai yhteisön ja 159 §:ssä tarkoitetun toiminnanharjoittajan velvollisuudesta varautua poikkeusoloihin ja huolehtia siitä, että niiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Varautumisvelvollisten on osallistuttava toimintansa edellyttämällä tavalla valmiussuunnitteluun ja valmistettava etukäteen poikkeusoloihin ja normaaliolo-

jen häiriötilanteissa tapahtuvaa toimintaa. Tätä varten toiminnanharjoittajan on laadittava valmiussuunnitelma, jossa luetellaan elimet, joille sen on ilmoitettava vaaratilanteista tai häiriöistä raideliikenteessä. Raideliikennelaissa säädetään lisäksi varautumisvelvollisten välisestä tietojenvaihdosta häiriötilanteissa (171 §) sekä näiden velvollisuudesta ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle viipymättä sellaisista niiden tietoon tulleista tapahtumista, jotka voivat vaikuttaa tilannekuvan muodostamiseen sekä tällaisten tietojen salassapidosta (172 §).

#### *Ilmailulaki*

Ilmailulain (864/2014) 160 § 1 momentin mukaan lentokelpoisuuden hallintaorganisaation, lentotoimintaluvan haltijan, lentoaseman hyväksyntätodistuksen haltijan sekä ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajan on varauduttava poikkeusoloihin osallistumalla valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla poikkeusolosuhteiden toimintaa. Pykälän soveltamisala kattaa poikkeusolojen lisäksi varautumisen normaaliolojen häiriötilanteisiin. Pykälän 2 momentin mukaan lentoaseman pitäjän sekä ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajan on lisäksi varauduttava huolehtimaan siitä, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Nämä tehtävät ovat olennainen osa lentoasematoiminnan harjoittamista. Häiriötilanteissa lentoaseman pitäjä toimii turvallisuus- ja valmiusviranomaisten antamien päätösten ja määräysten mukaisesti.

#### *Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä*

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 100 §:n mukaan tienpitäjän ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on yhteistyössä varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin sekä huolehdittava siitä, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Niiden on osallistuttava toimintansa edellyttämällä tavalla valmiussuunnitteluun ja valmisteltava etukäteen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa teknisiä määräyksiä tarkoitetun valmiussuunnitelman laadinnasta ja tarkemmasta sisällöstä.

#### *Alusliikennepalvelulaki*

Alusliikennepalvelulain (623/2005) 19 §:n mukaan VTS-palveluntarjoajan on pidettävä toimintakäsikirjaa, jossa on määritelty VTS-keskuksen toiminnan ja teknisten järjestelmien ylläpitämiseen liittyvät tehtävät ja toimenpiteet sekä varautuminen alusliikennepalvelun ylläpitämiseen myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Toimintakäsikirjassa on määriteltävä luotsauslaissa säädettyjä velvoitteita koskevat menettelytavat, ilmoituskäytännöt ja yhteistyö Liikenne- ja viestintäviraston ja luotsauslaissa tarkoitetun luotsausyhtiön kanssa. VTS-palveluntarjoajan toimintakäsikirjan tulee olla Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymä.

Alusliikennepalvelulain 19 a § sisältää nimenomaiset säännökset VTS-palveluntarjoajan velvollisuudesta varautua valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin osallistumalla valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa tapahtuvaa toimintaa. VTS-palveluntarjoajan on varauduttava huolehtimaan myös siitä, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

#### *Kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisvelvoitteista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolta ja pelastustoiminta koskevassa lainsäädännössä*

Kuntia ja kuntayhtymiä velvoittaa valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus, jonka mukaisesti niiden tulee varmistaa etukäteisillä toimenpiteillä tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain 12 § on tarkistettu soveltumaan vuoden 2023 alusta myös hyvinvointialueiseen ja hyvinvointiyhtymiin, minkä lisäksi hyvinvointialueiden varautumisesta säädetään valmiuslakia täydentävästi useissa muissa laeissa.

Eduskunta on vastikään hyväksynyt kuntalain (410/2015) ja hyvinvointialuelain (611/2021) täydentämiseen tähtäävän hallituksen esityksen (HE 256/2022 vp), jonka mukaan kunnan ja hyvinvointialueen on otettava hallintosäätöonsä tarpeelliset hallintoa, päätöksentekoa ja valtuuston toimintaa koskevat määräykset häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymään ja hyvinvointiyhtymään.

Hyvinvointialueista annetun lain 150 §:n mukaan hyvinvointialueen on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muin toimenpitein huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Säännös on osin päällekkäinen hyvinvointialueita velvoittavan valmiuslain 12 §:n yleisen varautumisvelvollisuuden kanssa, mutta täydentää sitä ulottamalla varautumisvelvollisuuden poikkeusolojen lisäksi nimenomaisesti myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Säännöksen esitöissä on korostettu hyvinvointialueiden velvollisuutta varmistaa, että myös mahdollisiin palvelujen hankintaa koskeviin sopimuksiin on otettu tarvittavat määräykset ostettujen palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (HE 241/2020 vp, s. 648).

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021, jäljempänä *järjestämislaki*) sisältää varautumista koskevaa sääntelyä sosiaali- ja terveyspalveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi (7 luku). Lain 50 §:n mukaan hyvinvointialueen, ja HUS-yhtymän siltä osin kuin se järjestää terveydenhuoltoa, on varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Huomionarvoisena voidaan pitää sitä, että pykälän 2 momentti sisältää nimenomaisen säännöksen varautumisvelvollisuudesta myös ostopalvelutilanteissa. Momentin mukaan palvelujen jatkuvuus on varmistettava myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. Tässä tarkoituksessa laissa edellytetään muun ohella sopimuksen päättymiseen ja sopimuksen rikkomis- ja häiriötilanteeseen liittyvää varautumista ja toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevan sopimusehdon sisällyttämistä hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan väliseen hankintasopimukseen (15 §). Laissa säädetään myös järjestämisvastuuseen kuuluvasta palveluntuottajien valvonnasta. Lain esitöiden (HE 241/2020 vp, s. 671 ja 783) mukaan varautumista edellyttäviä tilanteita voivat olla esimerkiksi suuronnettomuudet, vakavien tartuntatautien leviäminen, yksityisen palveluntuottajan konkurssit, markkinoiden toimimattomuus, myrskyt ja tulvat, väkivalta-, terrori- ja säteilyvaaratilanteet, sähkön- ja vedenjakelun häiriöt tai tietojärjestelmien häiriöt.

Järjestämislaki asettaa hyvinvointialueen varautumiselle myös muita velvoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi varautumiseen liittyvään yhteistyöhön sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella (36 ja 51 §) sekä velvollisuuteen huomioida varautuminen hankintasopimuksissa (15 §).

#### *Pelastustoimea koskeva lainsäädäntö*

Hyvinvointialueen pelastustoimen varautumiseen liittyvää sääntelyä on lisäksi pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (613/2021) sekä pelastuslaissa (379/2011). Pelastuslaitoksilla on tärkeä rooli varautumisessa erilaisiin suuronnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin. Pelastusviranomaiset toimivat yleisjohtajina esimerkiksi myrskyjen ja tulvien aiheuttamissa pelastustilanteissa ja tukevat tarvittaessa muita viranomaisia niiden toiminnassa.

Pelastuslaissa (379/2011) säädetään lisäksi jokaisen ihmisen ja yrityksen velvollisuudesta ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia. Laissa säädetään myös pelastusviranomaisten tehtävistä. Pelastuslain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

#### *Terveydensuojelulaki*

Terveydensuojelulain (763/1994) 8 §:n mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa laadittava suunnitelma elinympäristöön vaikuttaviin häiriötilanteisiin varautumiseksi. Toiminta on suunniteltava ennakolta ja sitä on harjoitettava siten, että häiriötilanteessa pystytään ehkäisemään, selvittämään ja poistamaan häiriön aiheuttamat terveyshaitat, häiriön vaikutukset saadaan rajoitettua mahdollisimman vähäisiksi ja häiriöstä toipuminen saadaan käyntiin mahdollisimman nopeasti. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston on laadittava suunnitelma talousveden laadun turvaamiseksi onnettomuuksissa tai vastaavissa muissa häiriötilanteissa. Tarkemmat säännökset häiriötilanteisiin varautumista koskevien suunnitelmien sisällöstä ja laatimisesta annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

#### *Tartuntatautilaki*

Tartuntatautilaki (1227/2016) sisältää säännökset laissa tarkoitettujen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja kuntien ympäristöterveydenhuollon velvollisuudesta torjua tartuntatauteja sekä varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Tartuntatautilaissa tarkoitettujen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja kuntien ympäristöterveydenhuollon on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin (6 §). Niiden on ryhdyttävä myös välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta toimialueellaan. Lisäksi tartuntatautilain 8.3 §:ssä säädetään siitä, kuinka tartuntatautien torjunnan alueellinen varautuminen ja valmiussuunnittelu toteutetaan terveydenhuoltolain 38 §:n mukaisesti.

Kokemukset covid-19-pandemiasta ovat osoittaneet, että laajojen epidemioiden uhka edellyttää yhä parempaa kansallista ja kansainvälistä varautumista. Tartuntatautilainsäädäntöön kehitystarpeita on arvioitu myös varautumisen näkökulmasta alkuvuodesta 2023 lausuntokierroksella olleessa sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa (VN/17836/2022).

#### *Opetustoimen lainsäädäntö*

Kunnat toimivat pääasiallisina varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen järjestäjinä. Kuntien opetus- ja muun sivistystoimen valmiussuunnittelu perustuu valmiuslain 12 §:ään. Valmiuslain varautumisvelvoite ei sen sijaan sellaisenaan koske yliopistolaissa tarkoitettuja säätiöyliopistoja ja ammattikorkeakouluja. Yliopistojen osalta kuitenkin yliopistolain (558/2009) 90 §:ssä säädetään varautumissuunnitelmista. Yliopistojen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa sekä häiriö- ja erityistilanteissa. Tällaisia ovat yliopistolain esitöiden mukaan (HE 7/2009 vp, s. 82/I) esimerkiksi erilaiset luonnonkatastrofit, suuronnettomuudet tai vakavat tartuntatautiepidemiat. Varautumista valvoo opetus- ja kulttuuriministeriö. Jos varautumisessa havaitaan puutteita, opetus- ja kulttuuriministeriö voi määrätä puutteiden korjaamisesta. Vastaavat säännökset sisältyvät ammattikorkeakoulujen osalta ammattikorkeakoululakiin (932/2014: 66 §).

### Laki huoltovarmuuden turvaamisesta

Väestön toimeentulon sekä talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamisesta säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992). Huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Poikkeuksellisin aikoina talouden luontaisen sopeutumiskyvyn lisäksi tarvitaan materiaalisia ennakollisia varautumistoimia sekä poikkeusolojen varalta tehtyjä suunnitelmia, valmisteluja ja järjestelyjä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamiseksi. Valtioneuvosto asettaa lain 2 §:n nojalla huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Voimassa oleva valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on vuodelta 2018.

Huoltovarmuuden kehittäminen kuuluu ministeriöille toimialallaan ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa erikseen määritellyillä vastuualueilla. Kukin ministeriö ohjaa ja seuraa toimialallaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien tehtävien toteuttamista ja näiden edellyttämän toimintakyvyn kehittämistä. Huoltovarmuustoimenpiteiden kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Huoltovarmuustoimenpiteiden toteutuksessa merkittävässä asemassa on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, joka on yksityiselle sektorille vapaaehtoista. Huoltovarmuuskeskus edistää sekä vapaaehtoiseen kumppanuuteen että toimialakohtaiseen lainsäädäntöön perustuvaa varautumista, mukaan lukien jatkuvuudenhallintaa, lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti. Vapaaehtoisuuteen perustuvan kumppanuuden lisäksi huoltovarmuutta turvataan eräillä toimialoilla myös velvoittavilla säädöksillä.

### **Varautumista koskevan EU-sääntelyn kehitys**

Kuten edellä kuvataan, Suomen lainsäädäntö sisältää runsaasti varautumista koskevaa sektorikohtaista sääntelyä. Valtaosa erityislainsäädäntöön sisältyvistä varautumisvelvollisuuksista on säädetty valmiuslain voimaantulon jälkeen ja ne ovat tyypillisesti luonteeltaan valmiuslain yleistä varautumisvelvollisuutta joko ai-neellisesti tai organisatorisen soveltamisalansa puolesta täydentäviä. Varautumista koskeva lainsäädäntö on joitain toimialoja lukuun ottamatta ollut tähän mennessä alkuperältään melko kansallista. Myös Euroopan unioni on kuitenkin antanut äskettäin merkittävää varautumista koskevaa sääntelyä, jonka kansallinen täytäntöönpano osaltaan vahvistaa Suomen varautumista koskevaa sääntelyä lähivuosina.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly yleistä määritelmää yhteiskunnan kriittisestä infrastruktuurista ja kriittisistä sektoreista. Sisäministeriö on kuitenkin asettanut lainsäädäntöhankkeen, jonka tarkoituksena on panna täytäntöön tammikuussa 2023 voimaan tullut kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 (ns. CER-direktiivi, Critical Entities Resilience). Direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot määrittävät kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyydestä vastaavat viranomaiset, arvioivat elintärkeät toimintonsa direktiivin soveltamisalalla ja nimeävät kansallisesti merkittävät kriittiset infrastruktuuri- ja palvelutoimijat yhteisten eurooppalaisten kriteerien pohjalta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kriittiset toimijat toteuttavat riskinarvioinnin perusteella häiriönsietokykynsä varmistamiseksi asianmukaisia ja oikeasuhteisia teknisiä, turvallisuuteen liittyviä ja organisatorisia toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden on myös nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä on tukea ja valvoa direktiivin velvoitteiden toteuttamista.

Direktiivi koskee yhtätoista sektoria (liikenne, energia, pankit, finanssimarkkinat, terveys, ruoka, vesi- ja jätevesihuolto, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto ja avaruus). Direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle



on annettu aikaa 21 kuukautta sen voimaantulosta. Useita CER-direktiivin kriisinkestävyyttä parantavia toimenpiteitä on jo toteutettu Suomen kansallisessa lainsäädännössä ja huoltovarmuusjärjestelmässä, mutta se edellyttää myös muutoksia voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

CER-direktiivi on osa EU:n turvallisuusunionistrategian toimeenpanoa, johon kuuluu myös uusi kyberturvallisuusstrategia sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa (NIS2-direktiivi). NIS2-direktiivi korvaa aiemman EU:n verkko- ja tietoturvallisuusdirektiivin (NIS-direktiivi). Uuden direktiivin tavoitteena on vahvistaa sekä EU:n yhteistä että jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa tiettyjen kriittisten sektoreiden osalta. Direktiivin soveltamisala kattaa entistä laajemmin esimerkiksi energia- ja terveydenhuoltosektorilla toimivia tahoja sekä digitaalisen infrastruktuurin palveluntarjoajia. Direktiivin soveltamisalaa on laajennettu koskettamaan myös uusia sektoreita ja toimijoita, kuten julkishallintoa, elintarvikealaa ja jätehuoltoa.

NIS2-direktiivissä osoitetaan yhteiskunnan kriittisille sektoreille kyberturvallisuutta vahvistavia riskienhallintavelvoitteita ja raportointivelvoitteet kyberhäiriöistä. Direktiivissä on lueteltu vähimmäistoimenpiteet, jotka kaikkien toimijoiden on toteutettava hallitakseen toimintoihinsa kohdistuvia kyberturvallisuusriskejä. Riskien hallintatoimenpiteiden tulee olla riski- ja suorituskykyperusteisia, eli niiden tasoa määritettäessä täytyy huomioida muun muassa toimijoiden erilainen altistuminen riskeille sekä toimijan koko. Toimijoiden olisi myös ilmoitettava merkittävistä poikkeamista viranomaisille sekä tilanteesta riippuen palvelujensa vastaanottajille. Lisäksi direktiivi jatkaa jäsenvaltioiden olemassa olevia yhteistyömekanismeja ja tiivistää viranomaisten välistä yhteistyötä. Liikenne- ja viestintäministeriö on 2.1.2023 asettanut NIS2-direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevan hankkeen.

CER- ja NIS2 -direktiivien lisäksi EU-tasolla on enenevässä määrin valmisteltu viime vuosina myös toimialakohtaista varautumista koskevaa sääntelyä. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita rajat ylittäviin terveysuhkiin varautumista koskeva sääntely (ns. EU:n terveysunioni).

### ***Naton siviilivalmius***

Kriisinsietokyky on noussut myös Natossa keskeiseksi muuttuvan turvallisuusympäristön haasteisiin vastamisessa. Strategisessa konseptissa tuodaan esille yhteiskuntien kriisinsietokyvyn keskeinen merkitys ja liittyminen kaikkiin kolmeen Naton ydintehtävään (pelote ja puolustus, kriisinehkäisy ja -hallinta sekä yhteistyövarainen turvallisuus). Kriisinsietokyky nähdään keskeisenä osana pelotetta ja puolustusta. Naton kyky toimeenpanna ja suunnitella yhteisen puolustuksen operaatioita edellyttää merkittävää tukea siviiliviranomaisilta ja yksityiseltä sektorilta.

Siviilivalmiuden, jolla tarkoitetaan ei-sotilaallisia valmius- ja varautumistoimia, ja kansallisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Naton jäsenten omalla vastuulla, mutta Nato asettaa jäsenvaltioille yhteisiä tavoitteita, seuraa niiden täyttymistä ja tukee jäsenvaltioita tavoitteiden saavuttamisessa. Natossa tehtävän varautumistyön painopiste on siirtynyt Naton jäsenvaltioiden kriisinsietokyvyn vahvistamiseen.

Natossa siviilivalmius sisältää kolme ydintoimintoa, jotka ovat valtionjohdon päätöksentekokykyyn liittyvien toimintojen turvaaminen, yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen turvaaminen ja tuki sotilaalliselle puolustukselle. Näiden turvaamiseksi on laadittu seitsemän kriisinsietokyvyn perusvaatimusta: valtionhallinnon jatkuvuuden turvaaminen, kyky hallita suurten ihmisjoukkojen liikehdintää, ruuan ja veden saatavuuden turvaaminen, suurista uhrimääristä huolehtiminen sekä kriisinkestävien viestiyhteyksien, energiantuotannon ja liikennejärjestelyiden varmistaminen. Perusvaatimuksia päivitetään säännöllisesti vastaamaan muuttuvia

uhkakuvia. Viime vuosien päivityksissä on painotettu erityisesti energia- ja kommunikaatiosektoreiden kriisinsietokykyä, huoltovarmuutta ja ulkomaisen omistuksen kokonaisvaltaista seurantaa. Myös EU:n ja Naton yhteistyö kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi on syventynyt merkittävästi viime vuosina.

### **3. Turvallisuusympäristön muutos ja muita sääntelyn kehittämässä huomioitavia tekijöitä**

#### ***Toiminta- ja turvallisuusympäristön muutos ja sen vaikutus varautumiseen***

Suomen tavoitteena on kokonaisturvallisuuden ylläpitäminen kaikissa olosuhteissa. Kokonaisturvallisuuden perustana olevat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä niiden turvaaminen ovat olleet tavalla tai toisella esillä viime aikojen laajoissa kriiseissä. Johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys ovat kaikki olleet huomion kohteina kriisien eri vaiheissa.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on vaikuttanut turvallisuusympäristön ohella merkittävästi myös muuhun toimintaympäristöön, kuten taloudelliseen ja energiatoimintaympäristöön. Raja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on entistäkin häilyvämpi laajojen keskinäisriippuvaisten ilmiöiden vuoksi. Ajankohtaisina turvallisuusympäristöön vaikuttavina ilmiöinä voi nostaa esille esimerkiksi kyber- ja hybridihäirinnän sekä informaatiovaikuttamisen. Muita keskeisiä ajankohtaisia uhkia liittyy esimerkiksi maahantulon eri keinoin tapahtuvaan välineellistämiseen.

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutokseen liittyy myös vaikeasti tunnistettavia ilmiöitä. Myös niin sanotun hybridivaikuttamisen keinot voivat olla monitahoisia ja vaikeasti hahmotettavia. Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä, muuttoliikettä ja pakolaisia. Keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että eri keinot seuraavat toisiaan. Vaikuttavuutta saatetaan pyrkiä lisäämään yhdistelemällä ja välineellistämällä eri keinoja. Hybridiuhkiin on liitetty vaikeus tunnistaa vaikuttamisen taustalla olevat todelliset toimijat. Hybridiuhkien tunnistaminen ja torjunta edellyttävät yhteistoimintaa ja koordinoitua jo varautumisessa, sillä pelkästään niiden tunnistamiseen tarvitaan kollektiivista ymmärrystä.

Hybridiuhkat huomioitiin poikkeusolona valmiuslain päivityksessä 2022. Lainsäädäntö muodostaa keskeisen avaintekijän hybridiuhkiin varautumisessa, joten varautumissääntelyssäkin tulee olla tavoitteena keskinäisriippuvuudet huomioiva kokonaisvaltaisuus ja kattavuus. Hybridiuhkien sääntely-ympäristössä ja varautumisessa korostuvat erityisesti tieto ja tiedonvaihto, yhteinen ja jaettu tilannekuva sekä suunnittelu viranomais-ten kesken.

Turvallisuusympäristön muutosta tarkasteltaessa on aiheellista kiinnittää huomiota yleisemmin myös yhteiskunnan digitalisoitumiskehitykseen, jonka myötä raja julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä on osin hämärtynyt: toimitus- ja logistiikkaketjut ovat yhä laajemmin yksityisen sektorin tuottamia ja niihin liittyy usein laajoja alihankintamenettelyitä. Teknologian kehitys on edistänyt voimakkaasti kansainvälistä ja kansallista yhteenkietoutuneisuutta ja keskinäisriippuvuutta. Digitalisaatio voi johtaa sellaisiin haavoittuvuuksiin, joita valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat voivat haittatarkoituksessa käyttää hyväkseen. Yhteiskunnan digitalisoitumisen ohella yleisemmin myös teknologiseen kehitykseen liittyy turvallisuusympäristön muutoksen kannalta haasteellisia ilmiöitä. Esimerkiksi tietomme tekoälystä lisääntyy koko ajan, mutta tiedämme edelleen kohtalaisen vähän sen toimintakyvystä ja sen käyttömahdollisuuksien rajoista.

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutoksen tarkastelussa ei voida ohittaa myöskään luonnonolosuhteista ja ekologisista murroksista johtuvia kriisejä. Näitä ilmenee jo nyt eri puolilla maailmaa, myös Euroopassa,

esimerkkeinä suurtulvat, helleaallot, sateisuuden lisääntyminen ja elinympäristöjen köyhtyminen. Riskiympäristön voidaan sanoa olevan merkittävästi moniulotteisempi kuin aiemmin ja sisältävän myös luonnonkatastrofit, joita ilmastonmuutos ilmiönä usein pahentaa. Ilmastonmuutoksen takia jotkut alueet voivat myös muuttua elinkelvottomiksi, mikä edistää suurten ihmismassojen muuttoliikkeitä.

### ***Yksityisen sektorin rooli yhteiskunnallisen varautumisen kokonaisuudessa***

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu Yhteiskunnan turvallisuusstrategia yhtenäistää varautumisen periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Siinä kuvatun kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti varautumista tehdään viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Elinkeinoelämän rooli varautumisessa on yhä tärkeämpi, ja yrityksillä on keskeinen asema erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa. Lisäksi yritysten rooli esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kasvaa. Myös järjestöillä on merkittävä rooli onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa. Järjestöt hoitavat julkisia hallintotehtäviä, tuottavat palveluja, koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista viranomaisia tukevaan toimintaan ja ylläpitävät esimerkiksi valmiustoimintaan liittyvää erityisosaamista.

Valmiuslain voimaantulon jälkeisenä aikana viranomaisten tehtäviä on säädösperusteisesti yhä laajemmin siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolisten hoidettavaksi. Julkisen hallinnon toiminnassa on myös yleistä, että viranomaiset hankkivat toimintaansa tukevia palveluja sopimuksin viranomaisorganisaation ulkopuolisilta toimijoilta. Huomionarvoista lisäksi on, että merkittävä osa yhteiskunnan kriittisestä infrastruktuurista on nykyisin yksityisen sektorin toimijoiden varassa. Kehityksen seurauksena yksityisen sektorin rooli yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeiden toimintojen häiriöttömyyden ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta on merkittävästi korostunut. Vaikka kehitys on ainakin osittain huomioitu sektorikohtaisessa varautumisesta koskevassa sääntelyssä, valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus ei suoraan säännösperusteisesti ulotu yksityisiin toimijoihin.

Valmiuslain varautumisvelvoite ei myöskään tule sovellettavaksi tilanteissa, joissa julkiselle hallinnolle kuuluneita toimintoja yhtiöitetään tai yksityistetään. Esimerkiksi monet valtion liikelaitosten aiemmin hoitamat markkinaehtoiset palvelut tuotetaan nykyisin pääosin yhtiömuodossa. Myös eräitä valtion virastoille tai laitoksille kuuluneita toimintoja on yhtiöitetty erityisesti strategisen kilpailukykyyn edistämiseen perustuvista syistä. Käytännössä yhtiöittäminen ei silti useimmiten ole vapauttanut sen kohteena olevaa toimintoa varautumisvelvollisuudesta kokonaan, vaan tehtävää hoitavan yhtiön varautumisvelvoitteesta on usein säädetty sitä koskevassa toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Julkisen hallinnon toiminnassa on myös tavallista, että viranomaiset hankkivat yksityisiltä palveluntuottajilta erilaisia tukitoimintoja ja materiaalisia palveluita. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tietotekniset tukipalvelut, joiden tuottaminen saattaa edellyttää viranomaisilta puuttuvaa erityisosaamista ja teknisiä laitteistoja. Vaikka vastuu järjestelmien hallinnoinnista ja häiriötilanteisiin varautumisesta säilyy näissäkin tilanteissa hankinnan tehneellä viranomaisella, varmistuminen toimintojen jatkuvuudesta häiriötilanteissa saattaa tapauskohtaisesti edellyttää varautumisvelvoitteen huomioivia sopimusjärjestelyitä erityisesti viranomaisten ydintehtävien hoitamisen kannalta kriittisten tehtävien jatkuvuudenhallinnan varmistamiseksi. Varautumisen merkitys korostuu muun ohella tieto- ja viestintätekniisissä sekä kriittisten toimintojen jatkuvuuteen vaikuttavissa hankinnoissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kiinteistöjen vuokrasopimukset.

Sikäli kun yritysten varautuminen ei perustu toimialakohtaiseen lainsäädäntöön, on varautumisen lähtökohdana yleensä vapaaehtoisuus ja liiketoiminnalliset perusteet, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä näihin liittyvä riskienhallinta. Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteossa (2022) todetun mukaisesti osallistuminen yhteistyöhön edistää yrityksen omaa varautumistyötä sekä liiketoiminnan jatkuvuudenhallintaa.

Viranomaiselle palveluita sopimusperusteisesti tuottavat toimijat saattavat hankkia sopimuksen alaan kuuluvia palveluita edelleen muilta yksityisiltä palveluntuottajilta, jollei tätä ole säännösperusteisesti tai sopimusteknisesti nimenomaisesti rajattu järjestelyn ulkopuolelle. Palveluita hankkivan viranomaisen sopimusohjaus ei lähtökohtaisesti ulotu hankintaketjussa etäämpänä oleviin alihankkijoihin. Alihankintaketjut saatavatkin muodostua monitahoisiksi sekä varautumisvelvoitteen toteutumisen kannalta varsin vaikeasti hallittaviksi. Varautuminen edellyttää myös alihankintatilanteiden osalta selkeitä vastuujärjestelyitä ja tarvittavilta osin julkisyhteisön johto- ja valvontavastuun sopimuksellista ulottamista alihankkijoihin.

Valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvollisuuden kannalta on lisäksi huomionarvoista, että yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat yhä useammin lähes kokonaan yksityisen sektorin tuottamia. Yhteiskunnan digitalisoituessa yritysten asema etenkin tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottamisessa ja kybertoimintaympäristön turvaamisessa on muodostunut varsin keskeiseksi. Varautumisen merkitys korostuu tilanteissa, joissa on kyse yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkittävästä tehtävästä, eikä korvaavaa toimintaa ole häiriötilanteissa edellytyksiä tuottaa viranomaislähtöisesti. Yksityisen sektorin roolia yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ylläpitämisessä ei ole nimenomaisesti huomioitu valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeissa säännöksissä.

Yhteiskunnan digitalisoituessa vahvistuvat myös eri toimintojen keskinäisriippuvuudet sekä globalisaatio. Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteossa kuvatulla tavalla monet yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät palvelut, kuten maksuliikenteen välitys ja sähköverkot, ovat riippuvaisia viestintäpalveluiden ja -verkkojen toiminnasta. Esimerkiksi yrityselämän ja osin julkisen hallinnon tietotekniset palvelut ovat riippuvaisia tietoliikenneyhteyksistä ulkomaisiin palvelinkeskuksiin. Niiden toimivuushäiriöt muodostavat merkittävän uhan yhteiskunnan toiminnalle, koska häiriötilanteissa ongelmia ei välttämättä voida ratkaista kansallisesti. Eri sähköisten järjestelmien ja palveluiden keskinäisriippuvuuksien vuoksi vikojen ja häiriöiden ketjuuntuminen ja kertautuminen ovat merkittävä uhka. Sähköisten palveluiden häiriöt voivat aiheuttaa häiriöitä myös fyysisiin palveluihin, kuten vedenjakeluun. Yksityisen sektorin rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaajana onkin aivan keskeinen, mikä tulee huomioida kaikessa varautumistoiminnassa.

Huoltovarmuusselonteossa kuvatun mukaisesti Suomen talous on yhä riippuvaisempi ulkomaisista verkostoista ja logististen järjestelmien toimivuudesta. Esimerkiksi rahoituslaitokset ovat siirtäneet palvelutuotantonsa kannalta merkittäviä järjestelmiä ja tietovarantoja ulkomaille. Kansainvälisten järjestelmien tai tietovarantojen käytön estyminen voi keskeyttää maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan Suomessa. Lisäksi turvallisuusympäristön muutosta koskevassa valtioneuvoston selonteossa (2022) todetulla tavalla logistiikka-, energia-, raaka-ainekustannusten nousu ja toimitusvaikeudet sekä rahoituskysymykset aiheuttavat epävarmuutta. Suhdanneherkät toimialat kärsivät epävarmuudesta ja globaalien arvoketjujen häiriöistä.

Yksityisen sektorin rooli yhteiskunnallisen varautumisen kokonaisuudessa ei ole sinänsä uusi ilmiö, vaikka se onkin korostunut nykyisen valmiuslain voimaantumisen jälkeen. Asiaan kiinnitettiin varsin laajasti huomiota jo nykyistä valmiuslakia valmistelleen valmiuslakitoimikunnan ehdotuksesta annetuissa lausunnoissa (Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Lausuntoyhteenveto valmiuslakitoimikunnan mietinnöstä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:5). Kysymys valmiuslain varautumisvelvoitteen riittävydestä ostopalvelutilanteiden osalta nousi esille myös käsiteltäessä valmiuslain säätämiseen tähdännyttä hallituksen esitystä hallintovaliokunnassa. Asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että varautumisvelvollisuuden tulisi kattaa myös sellaisten yksityisten palvelujen tuottajien toiminnan, joilta kunta hankkii järjestämistä vastuuksiaan kuuluvia, väestön terveyden ja toimintakyvyn kannalta keskeisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Hallintovaliokunta piti tältä osin kuitenkin riittävänä nojautua lakiehdotuksen perusteluissa esitettyyn tulkintaan, jonka mukaan kunkin tahon on itse varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen esimerkiksi ottamalla ostopalvelusopimuksiin ehdot palvelujen turvaamisesta poikkeusoloissa. Valiokunta ei siten päätenyt tältä osin ehdottamaan varautumisvelvoitteen täydentämistä (HaVL 10/2008 vp).

Turvallisuuskomitean sihteeristössä laaditun valmiuslain uudistamistarpeita kartoittavan selvityksen (2021) mukaan toimivalla valmiussäntelyllä voidaan katsoa olevan myös kriisejä ennalta estävää merkitystä ennakoitavuuden ja varautumista koskevien säännösten myötä. Lisäksi varautumisvelvollisuuden mukaiset toimet pienentävät vahinkoja tositilanteissa, ja varautunut yhteiskunta toipuu nopeammin poikkeusoloista. Selvityksen mukaan elinkeinoelämän merkitys julkishallinnon hyödykkeiden ja voimavarojen tuottajana on tunnistettava kriisilainsäädännön kokonaisuudessa, ja varautumisvelvoitteen ulottamista viranomaisten piirin ulkopuolelle tulisi arvioida. Selvityksessä tunnistetaan, että varautumista koskevien velvoitteiden laajentaminen saattaisi vaikuttaa etenkin kansainvälisten yritysten investointihalukkuuteen. Lisäksi harjoitushavainnot ovat korostaneet varautumis- ja valmiussuunnittelussa tehtävän yhteistyön merkitystä, sillä yhteinen suunnittelu jo normaaliolojen aikana on edellytys valmiuslain tehokkaalle käytölle. Yhteisen suunnittelun toteuttamien tulisi selvityksen mukaan varmistaa varautumisvelvoitteen yksityiskohtaisemmalla kuvaamisella lainsäädännössä.

### ***Varautumista koskevia käytännön havaintoja***

#### Varautumista koskevia selvityksiä

Valtioneuvoston toimintaa vuoden 2020 koronapandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa tarkastelleessa Sitran muistiossa arvioitiin myös varautumisen riittävyttä ja sen toteuttamiseen liittyvien käytäntöjen toimivuutta (Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid 19 -pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra). Ongelmina mainittiin erityisesti valmiussuunnitelmien päivittämättömyys ja harjoitusten puuttuminen sekä hallinnon siiloutumisesta aiheutuneet tiedonkulun ongelmat.

Myös Onnettomuustutkintakeskuksen yhteyteen nimetty tutkintaryhmä totesi covid 19 -pandemian ensimmäistä vaihetta tarkastelevassa raportissaan (Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020, tutkintarö P2020-01), että monien organisaatioiden jatkuvuus- ja valmiussuunnitelmissa oli keskeneräisyyksiä. Tutkintaryhmä suositteli, että varautumista kehitetään luomalla toiminto, joka auditoi ja tukee valtionhallinnon, alueiden ja kuntien varautumista. Varautumissuunnittelussa tulisi raportin mukaan huomioida paremmin toiminnan jatkuvuuden suunnittelu myös yksityissektorin osalta. Raporttiin ei sisällynyt kuitenkaan valmiuslain varautumisvelvoitteen tarkistamiseen tähtääviä suosituksia. Sen sijaan kriisijohtamiseen liittyen tutkintaryhmä suositteli, että oikeusministeriö valmistelee lainsäädäntökehikon, jossa valtioneuvosto pystyy laajassa kriisissä ohjaamaan aluehallintovirastoja ja kuntia yhdenmukaisiin ja nopeisiin, mutta kuitenkin alueelliset erityispiirteet huomioon ottaviin toimenpiteisiin.

Niin ikään Deloitte haastatteluihin perustuvassa selvityksessä nostettiin esille tarve arvioida valtioneuvoston kriisijohtamisen rakenteita sekä kehittää normaaliolojen häiriötilanteiden johtamismalleja siten, että samat rakenteet voisivat olla käytössä myös kriisien aikana (Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1. Deloitte 2021). Samoin tulisi selvityksen mukaan suunnitella ja päättää, kuka viestii mistäkin asiasta ja mitkä viestittävät asiat ovat kaikkein olennaisimpia. Lisäksi valtioneuvoston ja sen ulkopuolisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun tulisi panostaa. Varsinkin ensimmäisenä koronakeväänä valtioneuvoston viestintä alueille olisi selvityksen mukaan saanut olla selkeämpää. Toisaalta alueilta ei saatu tehokkaasti tilannekuvaa valtakunnalliselle tasolle. Lisäksi tulisi kehittää yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa, mitä ei tässä kriisissä optimaalisesti hyödynnetty esim. suojarusteiden ja testauskapasiteetin suhteen. Eri tahojen pitäisikin varautua kriiseihin yhdessä ja myös harjoitella yhdessä. Poikkeusolojen vallitessa ja valmiuslakia sovellettaessa kriisijohtaminen ja päätöksenteko olivat selvityksen mukaan vahvasti valtakunnallista, millä oli haasteltujen mukaan negatiivinen vaikutus alueiden huomioimiseen päätöksenteossa. Alueita alettiinkin selvityksen mukaan huomioida enemmän vasta poikkeusolojen päätyttyä. Myös Ahvenanmaa mainitaan alueena, jonka huomioimiseen olisi pitänyt enemmän panostaa.

Deloitteen selvitykseen haastateltujen mukaan valmiuslain painopiste on sotilaallisissa kriiseissä, ja se osoitautui puutteelliseksi esim. elinkeinoelämän ja kokoontumisten rajoittamisen osalta. Valmiuslain osalta kehityskohteeksi nostetaan lisäksi tarve luoda valmiita asetuspohjia, jotta valmiuslain soveltaminen olisi tulevaisuudessa helpompaa. Tämä tosin on toteutettavissa jo nykyisen valmiuslain varautumisvelvoitteen puitteissa. Huoltovarmuuden osalta selvityksessä nostetaan tarve seurata tarkasti huoltovarmuusvarastojen riittävyttä ja varautua niiden täydentämiseen kriisioloissa. Selvityksessä korostetaan eri toimijoiden kesken tapahtuvan yhdessä harjoittelun merkitystä.

Esimerkkinä huonosta viestinnästä hallinnonalojen ja viranomaisten välillä sekä epäselvyydestä toimivalta- ja vastuukysymyksissä nostetaan useassa selvityksessä (mm. Deloitte ja Sitra) Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskeneet päätökset ja toimet Suomeen saapuvien matkustajiin ja heidän ohjeistamiseensa liittyen keväällä 2020. Tilanteessa oli mukana monta eri toimijaa, mutta pääasiallista vastuunkantajaa ei ollut. Viranomaisten menettelyyn Suomen lentoasemilla otti kantaa myös apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ratkaisussaan (OKV/433/70/2020-OKV-1), jossa hän mm. toteaa, ettei pandemian kaltaiseen suuria ihmisjoukkoja koskevaan häiriötilanteeseen lentoasemalla ollut varauduttu, ja että olisi syytä selvittää ja määritellä johtosuhteita lentoasemilla erilaisten vakavien häiriötilanteiden varalta. Toiminnan johtamiseen liittyvät kysymykset eivät missään tilanteessa saisi olla epäselviä. Apulaisoikeuskansleri kiinnittääkin ratkaisussaan sosiaali- ja terveysministeriön (STM) huomiota sen tartuntatautilaissa säädettyyn velvollisuuteen vastata valtakunnallisten terveydenhuollon häiriötilanteiden johtamisesta sekä STM:n, LVM:n ja VNK:n huomiota tartuntatautilaissa säädettyyn viranomaisilla olevaan yleiseen velvollisuuteen varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin.

Puutteet varautumisessa ja valmiussuunnittelussa nousivat esiin myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toteuttamassa Covid-19-pandemiaan liittyviä paikallisia ratkaisuja koskevassa haastattelututkimuksessa (Globaali pandemia ja paikalliset ratkaisut: COVID-19 pandemian paikallinen hallinta ja johtaminen Suomessa, THL – Tutkimuksesta tiiviisti 52/2021). Puutteet liittyvät mm. materiaaliseen varautumiseen (etenkin suojavälineet ja niiden varmuusvarastointia koskeva vastuu) sekä valmiussuunnitelmiin ja varautumisharjoituksiin, jotka eivät soveltuneet koronaviruspandemian kaltaiseen uhkaan. Haastateltujen mukaan haasteita oli myös etenkin kansalliselta tasolta alueelliselle ja paikalliselle tasolle tapahtuneessa viestinnässä sekä tilannekuvan muodostumisessa. Niin ikään THL:n tutkimuksessa nousivat esiin johtamisjärjestelmän puute, moniviranomaisyhteistyöhän liittyneet epäkohdat sekä se, ettei kansallisella tasolla ollut riittävää ymmärrystä paikallisen ja alueellisen toiminnan realiteeteista eikä viranomaisten toimivaltuuksista. Johtopäätöksiä todetaankin mm., että haasteet moniviranomaisyhteistyössä osoittavat, että varautumista tulevaisuuden kriiseihin edistää selkeämpi ymmärrys toimijoiden toimivallasta kriisin aikana. Vaikka sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät vuonna 2023 hyvinvointialueiden vastuulle, on tärkeää, että varautumista ja valmiusharjoittelua toteutetaan jatkossakin yhteistyössä kuntien ja alueen muiden toimijoiden kanssa.

Kuntaliiton laatiman raportin (Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset varautumisen tukeen sekä häiriötilannekuvaan, 2022) mukaan valtaosa Suomen pelastuslaitoksista on antanut alueidensa kunnille tukea varautumisessa sekä jakanut niille häiriötilannekuvaa, vaikka nämä eivät ole olleet pelastuslaitosten lakisääteisiä velvollisuuksia. Suurin osa pelastuslaitoksista on mm. tukenut alueidensa kuntien valmiussuunnittelua, mutta tuen muoto on vaihdellut alueittain. Tuen tarve on raportin mukaan korostunut pienissä ja sellaisissa kunnissa, joiden henkilöstöön ei kuulu varautumisen asiantuntijoita. Lisäksi Pelastusopiston siviilivalmiusyksikkö tarjoaa kunnille yleistä sekä toimialakohtaista varautumisen koulutusta. Vuoden 2023 alusta pelastuslaitokset ovat olleet osa hyvinvointialueita eli laajempaa kokonaisuutta. Raportin mukaan kunnille suunnattavassa varautumisen tuessa hyvinvointialue pystyy tuottamaan laajempaa tukea ja asiantuntijuutta kuin pelastuslaitokset, mutta samalla varautumisen tuen jatkumiseen hyvinvointialueiden alaisuudessa arvioidaan liittyvän haasteita (mm. hallinnolliset raja-aidat). Raportissa esitetäänkin ratkaisuksi mm. maakunnallisia varau-

tumisen osaamiskeskuskeskuksia, maakunnallisten valmiustoimikuntien työn jatkamista sekä häiriötilanteita koskevan tilannekuvan ylläpidon, kokoamisen ja jakamisen keskittämistä. Oikealla ja oikea-aikaisella tilannekuvalla onkin ratkaisevan tärkeä merkitys kriisien hallinnassa sekä valmiuslain mukaisia päätöksiä tehtäessä.

Harjoittelun merkitystä korostetaan myös julkishallinnon harjoituksista saaduissa opeissa. Julkishallinnon toimijoiden osaamista ja valmiutta häiriötilanteiden hallintaan ja valmiuslain toimivaltuuksien soveltamiseen tulee ylläpitää ja kehittää monipuolisella koulutuksella ja harjoitustoiminnalla. Harjoitustoiminnassa tulisi priorisoida kansallisessa ja alueellisissa riskiarvioissa tunnistettuja uhkia ja häiriötilanteita. Lisäksi valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien yhteistä harjoitustoimintaa tulee kehittää.

#### Valmiuslakityöryhmän kuulemien asiantuntijoiden näkemyksiä

Valmiuslakityöryhmä kuuli kokouksessaan 10.2.2023 asiantuntijoiden näkemyksiä valmiuslain varautumissääntelyn (12 ja 13 §) riittävydestä ja kehitystarpeista. Työryhmän kuulemat asiantuntijat edustivat valtioneuvoston kansliaa, sisäministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, Huoltovarmuuskeskusta, Turvallisuuskomitean sihteeristöä ja Suomen kuntaliittoa. Asiantuntijat esittivät aiheesta mm. seuraavia näkemyksiä:

- Varautumisvelvollisuuden sisällöstä eli mm. varautumisen vähimmäistasosta sekä varautumissuunnitelmien aineellisesta sisällöstä tulisi säätää tarkemmin. Varautumisvelvollisuuteen nykyisinkin kuuluvien etukäteisvalmistelujen sekä muiden toimenpiteiden määrittelyä tulisi täsmentää mm. siten, että niihin luetaan jatkossa myös toimijan oma materiaallinen varautuminen sekä harjoitukset ja koulutukset.
- Varautumissäännös ehdotettiin muotoiltavaksi uudelleen siten, että siitä selkeästi ilmenee julkishallinnon toimijan velvollisuus varautua kaikkiin tilanteisiin (ml. normaaliolojen häiriötilanteet ja vakavat häiriötilanteet). Säännöstä ehdotettiin lisäksi täsmennettävän siten, että siitä ilmeni varautumistoiminnan kiinteä yhteys kansallisessa ja alueellisissa riskiarvioissa esitettyihin uhkiin ja tilanteisiin.  
Valmiuslaissa ja sen perusteluissa tulisi korostaa julkishallinnon toimijan velvollisuutta tunnistaa valmiussuunnitelmiaan toimijalle säädetyt tehtävät ja valmiuslain mukaiset toimivaltuudet sekä suunnitella ja varmistaa näihin liittyvä toimintansa. Toimijan tulisi siis varautua tavanomaisten tehtäviensä hoitamisen lisäksi myös valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttämiseen.
- Todettiin myös, että julkishallinnon varautumisen valvonnasta ei ole tarkemmin säädetty, joten sen lisäämistä varautumisvelvollisuuden yhteyteen olisi syytä harkita.
- Valmiuslain varautumisvelvoitteen lisäksi tulisi huolehtia myös toimialakohtaisen yksityiskohtaisemman varautumissääntelyn riittävydestä.
- Elinkeinoelämän merkitys ylipäänsä julkishallinnon hyödykkeiden ja voimavarojen tuottajana olisi valmiuslainsäädännössä syytä tunnistaa.
- Useissa puheenvuoroissa korostettiin käytännön kokemuksiin ja harjoitushavaintoihin viitaten tarvetta lainsäädännön avulla lisätä ja vahvistaa varautumiseen liittyvää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa niin viranomaisten välillä (ml. paikallis-, alueelliset ja keskushallinnon viranomaiset) kuin myös viranomaisten ja yksityisen sektorin sekä järjestöjen kesken. Yhteistoiminta nähtiin tarpeellisena niin kriisien ennakoinnissa ja siihen liittyvässä valmiussuunnittelussa kuin myös niihin reagoimisessa. Yhteisen suunnittelun nähtiin olevan edellytys mm. kattavalle tilannekuvalle sekä resurssien tehokkaalle käytölle.
- Lisäksi pidettiin tarpeellisena määrittellä nykyistä selkeämmin varautumistoimia yhteensovittava taho. Nykyisen valmiuslaissa olevan varautumisen johtamista, valvontaa ja yhteensovittamista koskevan säännöksen osalta todettiin mm. että koordinoitu varautumisen yhteensovittaminen on käytännössä vähäistä. Toisaalta todettiin myös, että sen toteuttaminen täysin keskitetysti on hankalaa.

- Useissa puheenvuoroissa todettiin myös, että julkishallinnon varautumisvelvollisuudessa on jatkossa huomioitava aikaisempaa paremmin varautumisen kansainvälinen ulottuvuus (mm. Pohjoismaat, EU, NATO ja muut kansainväliset toimijat).
- Kuulemisessa nostettiin esiin myös tarve sovittaa valmiuslain varautumisvelvoitteen kehittäminen yhteen muun häiriötilanteiden hallintaan liittyvän lainsäädännön valmistelun kanssa (erityisesti CER-direktiivin voimaansaattaminen).
- Lisäksi nähtiin tarpeellisena huomioida Ahvenanmaa osana valtakunnallista varautumisen verkostoa entistä tiiviimmin.

#### 4. Nykytilan arviointi

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että varautumisen merkitys on korostunut entisestään Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen myötä. Vaikka valmiuslaissa säädetty yleinen varautumisvelvollisuus on nykytuotoilultaan väljä ja jossain määrin tavoiteluonteinen, sillä on mahdollista katsoa olevan edelleen keskeinen merkitys julkishallinnon toimijoiden häiriönsietokyvyn kehittämistä ohjaavana sääntelynä. Sektori- tai toimialakohtaisesti säädetty varautumisvelvollisuutta koskevat erityissäännökset monelta osin täsmentävät ja täydentävät valmiuslaissa säädettyä yleistä velvoitetta, mutta eivät kokonaan korvaa sitä. Kunkin organisaation toimijakohtaista varautumista ei myöskään voida korvata yhteiskunnallisen tason varautumisella, vaan yhteiskunnan kriisinkestävyys ja kokonaisturvallisuuden hallinta edellyttävät molempia.

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. Kuten jaksossa 3 tarkemmin kuvataan, yksityisen sektorin merkitys yhteiskunnan kriisinkestävyydelle on jatkuvasti kasvanut ja myös monet viranomaistoiminnot ovat käytännössä täysin riippuvaisia mm. yksityisten yritysten viranomaisille tuottamista tukipalveluista ja muista ostopalveluista. Tältä osin valmiuslain kehittämistarpeita arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon myös muun varautumista koskevan lainsäädännön kehitys, erityisesti CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpano.

Yksityiset yhteisöt hoitavat myös enenevässä määrin julkisia hallintotehtäviä, eikä lähtökohtaisesti ole perusteita kohdella niitä varautumisen osalta tällöin eri tavalla kuin viranomaisia. Julkiset hallintotehtävät tulee pystyä hoitamaan kaikissa olosuhteissa niiden järjestämistavasta riippumatta. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden suppeaa soveltamisalaa on jossain määrin paikattu myös yksityisiä toimijoita koskevassa sektorikohtaisessa lainsäädännössä, minkä lisäksi elinkeinoelämä melko laajasti varautuu erilaisiin kriiseihin myös vapaaehtoisesti. Myös velvoittavaa sääntelyä olisi kuitenkin tältä osin syytä kehittää, vaikkakaan ei välttämättä kaikilta osin nimenomaisesti valmiuslakiin sijoitettavan yleisen sääntelyn kautta.

Valmiuslain 12 § on sanamuodoltaan erittäin väljä ja jättää käytännön varautumistoimet ja niiden laajuuden hyvin laajasti varautumisvelvollisten omaan harkintaan. Vaikka joustavuus on jossain määrin välttämätöntäkin kaikkia yhteiskunnan sektoreita ja koko julkishallintoa koskevassa yleislaissa, se on myös johtanut käytännössä kirjaviin varautumisen toimintatapoihin ja vaihtelevaan varautumisen tasoon. Eräänlaisena puutteena säännöksen tuotoilussa voidaan pitää myös sen sanamuodon painottumista lähinnä tehtävien hoitamisen jatkuvuuden turvaamiseen, kun taas varautuminen poikkeusolojen toimivaltuuksien toimeenpanoon ei suoranaisesti käy säännöksen nykyisestä sanamuodosta ilmi. Erityisesti Covid 19 –pandemian aikana kävi myös käytännössä ilmi, että varautuminen valmiuslain toimivaltuuksien täytäntöönpanoon oli vaihtelevaa.

Voimassa oleva valmiuslain 12 § velvoittaa suoraan sanamuotonsa perusteella varautumaan ainoastaan poikkeusoloihin, vaikka säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös muihin häiriötilanteisiin varautumiseen. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää puutteellisena. Erityislainsäädäntöön sisältyy useita varautumista koskevia säännöksiä, joissa velvollisuus koskee myös normaaliolojen häiriötilanteita, mutta Suomen



lainsäädäntöön ei sisälly tällä hetkellä nimenomaista julkishallintoa yleisesti koskevaa velvollisuutta varautua myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Ottaen erityisesti huomioon kriisien hämärtyminen ja hybridi-vaikutuksen lisääntymisen, yhteiskunnan kriisinkestävyyden näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä, ettei varautumista rajata vain poikkeusoloihin.

Toimijakohtaisen varautumisen lisäksi erittäin tärkeänä voidaan pitää toimijoiden ja toimialojen välistä yhteistyötä sekä tähän liittyvää varautumisen yhteensovittamista, ohjaamista ja koordinoitua. Valmiuslakiin ei tällä hetkellä sisälly nimenomaista säännöstä varautumisen poikkihallinnollisesta yhteensovittamisesta, mitä voidaan pitää ongelmallisena. Nykyaikaiset turvallisuusuhkat eivät noudata hallinnonalarajoja, vaan niiden hallinta edellyttää tyypillisesti useiden hallinnonalojen ja myös yksityisen sektorin yhteistyötä.

## 5. Valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset

### 1. Yleisestä varautumisvelvollisuudesta on edelleen tarpeen valmiuslaissa säätää

Valmiuslakityöryhmä pitää varautumisvelvollisuuden yleistä sääntelyä valmiuslaissa edelleen merkityksellisenä ja tärkeänä. Voimassa olevan valmiuslain 12 § on mahdollista nähdä tavoiteluonteisena säännöksenä, joka osaltaan ohjaa kaikkea julkishallinnon toimintaa sekä korostaa yhteiskunnallisen kriisinkestävyyden ja varautumisen merkitystä. Varautumisvelvollisuuden merkitys on muistion jaksossa 3 tarkemmin kuvatus turvallisuusympäristön muutoksen johdosta entisestään korostunut sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Varautumisvelvollisuuden merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös muu jaksossa 3 tarkemmin kuvattu yhteiskuntakehitys ja hallinnon rakennemuutos.

Valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan myös uuden valmiuslain tulee nojautua perusteiltaan voimassa olevan valmiuslain 3 luvun lähtökohtiin yleisen varautumisvelvollisuuden sääntelystä. Sääntelyä on kuitenkin syytä nykytilaan nähden täsmentää. Vaikka varautumista koskeva muu sääntely entisestään vahvistuu CER- ja NIS2-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon myötä, valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan ne eivät poista tai vähennä tarvetta varautumista koskevalle yleiselle sääntelylle valmiuslaissa.

### 2. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa on syytä laajentaa julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin

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. 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. Lähtökohtaisesti ei ole perusteita kohdella tällaista toimintaa varautumisvelvollisuuden osalta eri tavoin riippuen siitä hoitaako tehtävää viranomainen vai yksityinen.

Tämän mukaisesti valmiuslain varautumisvelvoitteen piiriin tulisivat esimerkiksi lakisäätöisen vakuutusten toimeenpanosta huolehtivat lailla järjestetyt yhteiselimet (esim. Eläketurvakeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Liikenne- ja potilovahinkolautakunta, tapaturmavakuutusasiain korvauslautakunta), julkisoikeudelliset yhdistykset (esim. Maanpuolustuskoulutusyhdistys, Suomen Punainen Risti, Liikenneturva ja Suomen Asianajajaliitto) sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavat valtion erityistehtävayhtiöt (esim. Suomen Erillisverkot Oy, Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oy, Hansel Oy ja Business Finland Oy). Kyse olisi siten toimijoista, jotka on viranomaisiin rinnastuvalla tavalla velvoitettu pysyväisluonteisesti hoitamaan julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Velvoite edellyttäisi varautumista vain siltä osin kuin toiminnassa on kyse julkisten

hallintotehtävien hoitamisesta. Monille edellä mainituista on jo erityislainsäädännössä säädetty yleisluontoinen varautumisvelvoite.

Varautumisvelvoitteen laajennus ei siten edellä kuvatussa muodossaan koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla, kuten laissa säädetyn valtuuden nojalla annettuun viranomaisen päätökseen tai sopimukseen perustuen. Varautumisvelvollisuus koskisi sen sijaan näissä tilanteissa edelleen sitä viranomaista, jolla on palvelun tuottamisen osalta järjestämisvastuu. Laajennus ei koskisi myöskään lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityishenkilöitä, kuten esimerkiksi viranomaisen lain nojalla antaman valtuutuksen perusteella erilaisissa valvontatehtävissä avustavia asiantuntijoita.

Varautumisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät niin ikään toimijat, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä lain nojalla annettuun viranomaishyväksyntään, kuten toimilupaan perustuen. Tähän ryhmään kuuluu varsin heterogeeninen joukko erilaisia toimijoita, joista merkittävälle osalle on jo sektorilainsäädännössä säädetty velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin [esim. eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa (946/2021) tarkoitetut lakisääteistä eläketurvaa hoitavat rekisteröidyt eläke- ja vakuutus-kassat, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetut yksityiset koulutuksen järjestäjät sekä ilmailulaissa (864/2014) tarkoitetut lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiot].

Toisaalta kyseiseen ryhmään kuuluu myös toimijoita, joiden osalta työryhmä ei ole nähnyt yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja kokonaisturvallisuuden hallinnan kannalta erityisiä tarpeita ja perusteita varautumisvelvoitteen laajentamiselle. Tällaisina voidaan mainita tavanomaisesta viranomaistoiminnasta varsin etäisiksi muodostuvat ja vapaalle kilpailulle avatut palvelut (esim. ajoneuvojen katsastus) sekä vaatimustenmukaisuuden arviointeja tai muita teknisiä tarkastustehtäviä suorittavat yhteisöt. Myös esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) nojalla toimilupaperusteisesti ja liiketaloudellisin periaatteiden toimivia yksityisen turvallisuusalan palveluja tarjoavia yrityksiä olisi työryhmän alustavan näkemyksen mukaan haasteellista saattaa valmiuslain yleisen varautumisvelvoitteen piiriin. Tältä osin on merkityksellistä, että Huoltovarmuuskeskuksen yhteyteen perustettu yksityisen turva-alan pooli osaltaan kehittää toimialansa yritysten varautumista turvaten niiden toimintaedellytyksiä vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Työryhmä pitää erittäin tärkeänä, että julkisen sektorin yhteistyötä yksityisen turva-alan kanssa varautumisen osalta vastaisuudessaakin ylläpidetään ja tarpeellisilta osin kehitetään.

### **3. Julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa on syytä säännöspäristeisesti korostaa**

Ostopalvelujen merkitys julkishallinnon varautumiselle tunnistettiin jo voimassa olevaa valmiuslakia säädetäessä, mutta lakiin ei sisällytetty nimenomaisesti niihin liittyviä säännöksiä. Valmiuslain 12 §:n esitöiden mukaan kuitenkin esimerkiksi ostopalvelusopimukseen voitaisiin ottaa ehtoja palvelujen turvaamisesta poikkeusoloissa. Ottaen huomioon, miten riippuvainen julkishallinto nykyään on yksityisen sektorin tuottamista palveluista, valmiuslakityöryhmä katsoo, että julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta myös ostopalvelutilanteissa, kuten erilaisia tukipalveluja tai järjestämisvastuulle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä sopimusperusteisesti hankkiessaan, on syytä nykytilanteeseen nähden säännöspäristeisesti korostaa. Valmiuslakiin olisi työryhmän käsityksen mukaan tässä tarkoituksessa syytä sisällyttää nimenomainen säännös, joka velvoittaa varmistamaan varautumisvelvollisuuden toteutumisesta myös silloin, kun varautumisvelvollinen hankkii tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä. Vastavaan kaltainen säännös sisältyy nykyään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 §:n 2 momenttiin.

Edellä tarkoitettu uuteen valmiuslakiin mahdollisesti otettava säännös merkitsisi varautumisvelvollisen velvoitetta varmistua järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä tai niitä tukevia palveluja hankkiessaan siitä, että

se hoitamaan suoriutumaan mahdollisimman hyvin tehtäviensä hoitamisesta myös mahdollisissa sopimuksen päättymistilanteissa ja erilaisissa häiriötilanteissa. Kyse olisi siten nykytilaan nähden lähinnä varautumisvelvollisuuden merkityksen korostamisesta eikä siitä sinänsä aiheutuisi velvollisuutta esimerkiksi ryhtyä toimenpiteisiin jo olemassa olevien sopimusten tarkistamiseksi.

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

Yksityisen sektorin rooli yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeiden toimintojen häiriöttömyyden ja jatkuvuuden turvaamisen kannalta on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Erityisesti yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri toimii laajasti yksityisten yritysten varassa, minkä lisäksi myös viranomaiset hankkivat laajasti erilaisia tehtäviensä hoitamista tukevia palveluja elinkeinoelämältä.

Sektorikohtaisessa lainsäädännössä on monelta osin tunnustettu tarve säätää varautumisvelvollisuus koskemaan myös yksityisiä yhteisöjä. Käytännössä tällainen sääntely koskee tyypillisesti yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ylläpitäviä yrityksiä, jotka eivät kuulu valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden piiriin. Yksityisen sektorin kriittisiä toimijoita koskeva varautumissääntely vahvistuu lähivuosina merkittävästi erityisesti CER- ja NIS2-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon myötä. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii lisäksi sektoreita ja pooleja, jotka pitävät yllä ja kehittävät huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Yritysten varautuminen perustuu tältä osin vapaaehtoisuuteen.

Kokonaisturvallisuuden hallinnan näkökulmasta valmiuslakityöryhmä pitää erittäin tärkeänä varmistaa myös säännösperusteisesti yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden riittävä varautuminen ja häiriönsietokyky sekä yksityisen ja julkisen sektorin toimiva varautumisyhteistyö. Yksityiseen sektoriin kohdistuvissa velvoitteissa on kuitenkin huomioitava toimialakohtaiset erityispiirteet ja erityisesti vältettävä päällekkäisiä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia aiheuttavia velvoitteita. Nämä seikat huomioon ottaen työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista vahvistetaan ensisijaisesti toimialakohtaisen erityislainsäädännön, etenkin CER-direktiivin täytäntöönpanon, kautta. Työryhmä ei pidä edellä todettu huomioon ottaen välttämättömänä tai tarkoituksenmukaisena laajentaa valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden soveltamisalaa edellä johtopäätöksessä 2 mainittua laajemmin yksityisen sektorin toimijoihin.

#### **5. Varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on syytä täsmentää**

Voimassa olevan valmiuslain 12 §:n mukaan pykälässä mainittujen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Säännöksen esitöissä esimerkkinä varautumistoiminnasta mainitaan valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu on säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan osa varautumista.

Ottaen huomioon, että valmiuslain varautumisvelvollisuus koskee kaikkia hallinnonaloja ja hyvin erilaisia toimijoita, valmiuslakityöryhmä katsoo, ettei varautumisvelvollisuutta ole mahdollista tai tarpeellistakaan säätää merkittävästi voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisemmaksi. Yleistä varautumisvelvollisuutta on mahdollista erityislainsäädännöllä täsmentää ottaen huomioon toimialakohtaiset erityistarpeet ja olosuhteet. Työryhmän käsityksen mukaan valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä on kuitenkin syytä nykytilaan nähden täsmentää säätämällä lain tasolla seuraavista varautumisvelvollisuuteen kuuluvista vähimmäistoimenpiteistä:

- 1) 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. Vaikka riskien arvioimisen ja niiden hallintaan liittyvien toimenpiteiden voidaan ainakin tietyssä määrin katsoa sisältyvän jo voimassa olevaan varautumisvelvollisuuteen, työryhmä pitää tärkeänä korostaa sitä myös lain tasolla. Varautumisvelvollisen toimintaympäristön muutosten seuranta ja ennakoitavalmiuksien ylläpitäminen on varautumisvelvollisen jatkuvaa ja aktiivista toimintaa, minkä vuoksi riskienarviointi tulee työryhmän näkemyksen mukaan järjestää ensisijaisesti jatkuvaluonteisena toimintana, eikä ainoastaan tietyin määräajoin päivitettävänä asiakirjana.
- 2) Varautumisvelvollisen olisi laadittava ja ylläpidettävä ajantasaista valmiussuunnitelmaa poikkeusoloihin ja tehtäviensä hoitamisesta vakavasti vaarantavien häiriötilanteiden hallintaan varautumiseksi. Vaikka valmiussuunnitelma mainitaan jo voimassa olevassa laissa, laissa tulisi työryhmän näkemyksen mukaan säätää nimenomaisesti myös sen tarkoituksesta.
- 3) Valmiussuunnitelman vähimmäissisällöstä olisi syytä säätää laissa. Vaikka varautumisen ja varautumisesta koskevan suunnittelun sisältö on monelta osin riippuvaista mm. varautumisvelvollisen toimialasta, lain tasolla olisi syytä säätää tietyistä perusasioista, jotka jokaisen varautumisvelvollisen olisi valmiussuunnitelmassaan huomioitava. Tällä osaltaan edistettäisiin myös valmiussuunnitelmien yhteismitallisuutta. Työryhmä korostaa, että myös valmiussuunnittelussa on silti kyse ensisijaisesti jatkuvaluonteisesta toiminnasta, eikä vain tietyn vähimmäisvaatimukset täyttävän asiakirjan laatimisesta ja määräajoin päivittämisestä.
- 4) Varautumisvelvollisen olisi ylläpidettävä toimintavalmiutta poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä tarvittaessa valmiusharjoituksilla ja muilla toimenpiteillä.

Vaikka valmiuslain varautumisvelvollisuuden sisältöä on edellä kuvatulla tavalla tarkoitettu täsmennyksenä, tarkoituksena on, että myös uuden valmiuslain mukainen varautumisvelvoite olisi toteutettavissa varautumisvelvollisten normaalien toimintamenojen rajoissa ja siten ilman viranomaisten määrärahojen lisäyksiä. Varautumisvelvoitteen täsmennykset olisivat myös luonteeltaan sellaisia, että niitä on suurelta osin noudatettu jo tähänastisessa käytännössä. Jos varautumisesta kuitenkin tapauskohtaisesti katsottaisiin aiheutuvan tavanomaisesta poikkeavia lisäkustannuksia, tästä tulisi päättää erikseen kyseisen viranomaisen määrärahoista päätettäessä. Osalle varautumisvelvoitteen piiriin tarkoitetuille viranomaiskoneistoon kuulumattomille julkisia hallintotehtäviä hoitaville on puolestaan niitä koskevissa erityislakien varautumisvelvoitteissa säädetty mahdollisuus saada tavanomaisista poikkeavista lisäkustannuksista korvaus huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa tarkoitettua huoltovarmuusrahastosta.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että materiaalista varautumisesta hoidetaan jatkossakin ensisijaisesti keskitetysti ja kustannustehokkaasti Huoltovarmuuskeskuksen kautta huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaisesti. Edellä tarkoitetuista varautumisvelvoitteen mahdollisista muutoksista ei siten aiheutuisi erityisiä taloudellisia vaikutuksia.

## **6. Valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä varautuminen poikkeusoloihin ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen**

Koska valmiuslaki on pääasialliselta tarkoitukseltaan poikkeusolojen lisätoimivaltuuksia koskeva laki, valmiuslakityöryhmä katsoo, että valmiuslain varautumisvelvollisuuden ytimessä on syytä jatkossakin olla varautuminen nimenomaan poikkeusoloissa toimimiseen. Varautuminen poikkeusoloihin voidaan jakaa ensinnäkin varautumisvelvollisuuden kykyyn hoitaa omia normaaliolojen tehtäviään mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa sekä toisaalta kykyyn toimeenpanna valmiuslain nojalla poikkeusoloissa mahdollisesti

aktivoitavia lisätoimivaltuuksia. Valmiuslakityöryhmän näkemyksen mukaan erityisesti varautumisvelvollisten kykyä tosiasiallisesti toimeenpanna valmiuslain toimivaltuuksia on syytä varautumistoiminnassa nykytilaan nähden korostaa säätämällä siitä nimenomaisesti laissa.

### **7. Myös normaaliolojen häiriötilanteita koskeva yleinen varautumisvelvollisuus tarpeen**

Poikkeusoloihin varautumisen lisäksi valmiuslakityöryhmä korostaa tarvetta varautua poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin. Vaikka normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisesta säädetään useassa sektorikohteisessa laissa, Suomen lainsäädäntöön ei sisälly yleistä säännöstä, joka nimenomaisesti velvoittaisi julkishallintoa varautumaan poikkeusolokynnyksen alapuolelle jääviin häiriötilanteisiin. Valmiuslakityöryhmä pitää tätä lainsäädännöllisenä puutteena ja katsoo, että valmiuslain yleisen varautumisvelvollisuuden tulisi koskea sekä poikkeusoloihin, että tätä lievempiin häiriötilanteisiin varautumista. Myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista voi olla vastaisuudessakin tarpeen täsmentää sektori- tai toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

### **8. Varautumisen poikkihallinnollisen ohjaamisen ja yhteensovittamisen sääntelyä on syytä täsmentää**

Valmiuslakityöryhmä pitää edelleen perusteltuna, että kukin ministeriö vastaa varautumisen ohjaamisesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta omalla hallinnonalallaan. Valmiuslain 13 §:n mukaan varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen, millä säännöksen esitöiden mukaan viitataan mm. valtioneuvoston ohjesääntöön. Myös erityislainsäädäntöön sisältyy eräitä varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittamiseen tähtäviä toimialakohtaisia tai alueellisia säännöksiä. Valmiuslakiin sen sijaan ei sisälly säännöksiä eri hallinnonaloilla toteutettavan varautumisen keskinäisestä yhteensovittamisesta, mitä voidaan työryhmän käsityksen mukaan pitää puutteena ottaen huomioon Covid 19 -pandemian aikana varautumisen toimivuudesta saadut kokemukset ja uhkaympäristön lisääntyneet keskinäisriippuvuudet. Valmiuslakityöryhmä katsookin, että varautumista koskevaa poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä olisi syytä pyrkiä myös säännösperusteisesti edistämään.

Valmiuslakityöryhmän käsityksen mukaan ministeriöiden hallinnonalansa ohjausta koskevaa sääntelyä tulisi täydentää säätämällä ministeriöille velvollisuus huolehtia toimialallaan varautumisen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja valvonnasta tarvittavissa määrin yhteistyössä/yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa. Yhteistyötä/yhteistoimintaa koskeva elementti olisi säännöksessä uusi. Ministeriökohtaisen ohjauksen yhteensovittamisen lisäksi työryhmä pitää perusteltuna säätää valtioneuvoston kanslian hallinnonalojen välistä varautumisen yhteensovittamista koskevasta tehtävästä nykyisen epäselväksi jääneen viittaustekniikan sijaan nimenomaisesti lain tasolla.

Varsinaisen varautumisen yhteensovittamisen lisäksi valmiuslakityöryhmä on keskustellut tarpeesta edistää varautumisen yhteismitallisuutta ja hyvien varautumiskäytäntöjen edistämistä myös konkreettisemmän tukitoiminnan avulla. Käytännössä tämä olisi mahdollista toteuttaa säätämällä jollekin viranomaiselle tai toimielimelle nimenomaiseksi tehtäväksi tukea valtioneuvostoa ja/tai varautumisvelvollisia varautumisen ja sen yhteentoimivuuden edistämiseksi. Tehtävään ei sisältyisi varsinaista ohjaustoimivaltaa suhteessa valtioneuvostoon tai varautumisvelvollisiin, vaan kyse olisi luonteeltaan varautumisen asiantuntijatuesta. Mahdollisuudet antaa kuvattu tehtävä jollekin olemassa olevalle viranomaiselle tai toimielimelle sekä tehtävästä aiheutuvat resurssitarpeet ja muut vaikutukset tulisi arvioida erikseen, jos toiminnon perustaminen katsottaisiin tarpeelliseksi.