

Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:18

Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa

Raimo Luoma

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-756-4
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	15.5.2019	
Tekijät	Raimo Luoma		
Julkaisun nimi	Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:18		
Diaari/hankenumero	VN/6663/2018	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-756-4	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-756-4		
Sivumäärä	44	Kieli	suomi
Asiasanat	viranomaisten toimivaltuudet, häiriötilanteet, varautuminen, huoltovarmuus		
Tiivistelmä	<p>Selvityksen keskeinen tavoite on analysoida, ovatko viranomaisten häiriönhallintaa koskevat toimivaltuudet kansallisessa riskiarviossa (Sisäministeriön julkaisuja 2019:5) kuvattujen riskien osalta ajanmukaisella tasolla vai olisiko säädöksiä joltakin osin syytä tarkistaa. Selvitys ei lähtökohtaisesti koske valmiuslain tai puolustustilain soveltamistilanteita ja painottuu huoltovarmuuskirittisten toimijoiden toimintaedellytyksiin vaikuttaviin häiriöihin.</p> <p>Normaaliaikojen kriisilainsäädäntö kattaa varsin hyvin yhteiskunnassa esiintyvät häiriötilanteet. Selvityksen mukaan nykyinen sääntelytapa, jossa häiriötilanteiden hoitamista koskevat määräykset sisältyvät sektorikohtaiseen lainsäädäntöön, on tarkoituksenmukainen. Sääntelyn keskittäminen yhteen, yhtenäiseen lakiin ei näytä perustellulta.</p> <p>Kriisilainsäädännössä ei ole erityisen suuria korjaus- tai muutostarpeita. Suositeltavaa olisi kuitenkin tehdä säädösmuutoksia muun muassa puolustusvoimien virka-apua koskeviin säännöksiin sekä sähkömarkkinalakiin (sähkönsiirto) ja kyberuhkien torjuntaa koskeviin säännöksiin. Selvitys päättyy kaikkiin kahdeksaan suositukseen.</p> <p>Vaikka kriisilainsäädäntö on varsin ajanmukaista, on toimivaltuuksien tehokkaan täytäntöönpanon ja samalla keskeisiin kansallisiin riskeihin reagoimisen edellytyksenä viranomaisten johtamisjärjestelmien ajanmukaisuus, toimivaltaisten viranomaisten ennalta harjoitettu yhteistyö sekä riittävien resurssien osoittaminen viranomaisten käyttöön.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	15.5.2019
Författare	Raimo Luoma	
Publikationens titel	Myndigheternas befogenheter vid störningar	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:18	
Diarie-/projektnummer	VN/6663/2018	Tema Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-756-4	ISSN PDF 2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-756-4	
Sidantal	44	Språk finska
Nyckelord	myndigheternas befogenheter, störningar, beredskap, försörjningsberedskap	
Referat	<p>Det centrala målet för utredningen är att analysera om myndigheternas befogenheter för att hantera störningar är aktuella med tanke på de risker som beskrivs i den nationella riskbedömningen (Inrikesministeriets publikationer 2019:5) eller finns det behov av att se över vissa bestämmelser. Utredningen gäller i princip inte situationer som hör till tillämpningsområdet för beredningslagen eller lagen om försvarstillstånd utan fokuserar på störningar som påverkar verksamhetsförutsättningarna för aktörer som är kritiska för försörjningsberedskapen.</p> <p>Krislagstiftningen som gäller normala förhållanden omfattar rätt så väl de störningar som kan förekomma i samhället. Den gällande regleringen, det vill säga att bestämmelserna om hanteringen av störningar ingår i den sektorspecifika lagstiftningen, är enligt utredningen ändamålsenlig. Att samla ihop bestämmelserna i en enhetlig lag verkar inte motiverat.</p> <p>Det finns inte några större behov av att revidera eller ändra krislagstiftningen. Det rekommenderas emellertid ändringar i bestämmelserna som gäller bland annat försvarsmaktens handräckning samt elmarknadslagen (elöverföring) och bekämpning av cyberhot. Utredningen kommer fram till alla åtta rekommendationer.</p> <p>Trots att krislagstiftningen är rätt uppdaterad, är förutsättningen för att man ska kunna utöva befogenheterna på ett effektivt sätt och reagera på de viktigaste riskerna att myndigheternas ledarskapssystem är tidsenliga, att de behöriga myndigheterna proaktivt övar samarbete och har tillräckliga resurser.</p>	
Förläggare	Justitieministeriet	
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Käsitteistä ja selvityksen rakenteesta ja rajauksista	9
3	Soveltamisaltaan yleinen häiriötilanteiden hoitoa koskeva lainsäädäntö	15
3.1	Pelastuslaki ja poliisilaki	15
3.2	Virka-apu	17
4	Toimialakohtainen häiriötilanteita koskeva lainsäädäntö	19
4.1	Informaatiovaikuttaminen, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus, sotilaallisen voiman käyttö ja terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava toiminta; isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä	19
4.2	Julkisen talouden vakava häiriö	20
4.3	Rahoitusjärjestelmän vakava häiriö	21
4.4	Voimahuollon häiriöt	23
4.4.1	Sähkön saannin suurhäiriö	23
4.4.2	Polttoaineiden saannin vakavat häiriöt	27
4.5	Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien häiriöt – kyberuhkat	28
4.6	Logistiikan vakavat häiriöt	33
4.6.1	Yleistä	33
4.6.2	Jäänmurto	33
4.7	Terveysturvallisuuden häiriötilanteet	34
4.8	Elintarvikehuollon vakavat häiriöt	36
4.9	Laajat onnettomuustilanteet	37
4.9.1	Merellinen monialaonnettomuus	37

4.9.2	Vakava ydinvoimalaitosonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueilla.....	38
4.9.3	Sää- ja ilmastoriskit	38
5	Tarkoituksenmukainen sääntely	39
6	Yhteenveto ja johtopäätöksiä	41

1 Johdanto

Tämän selvityksen keskeinen tavoite on analysoida, ovatko viranomaisten häiriönhallintaa koskevat toimivaltuudet kansallisessa riskiarviossa¹ kuvatuissa tilanteissa ajankukaisella tasolla vai olisiko säädöksiä joltakin osin syytä tarkistaa. Selvitys ei lähtökohtaisesti koske valmiuslain tai puolustustilalain soveltamistilanteita.

Oikeusministeriön minulle antaman selvitystehtävän (VN6663/2018) mukaan

”selvityksen tarkoituksena on arvioida tarve ja tehdä ehdotukset kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisten – esimerkiksi huoltovarmuuskriittisten – yhteiskunnan toimintojen ylläpitämiseen liittyvien eri alojen viranomaisten toimivaltuuksien tarkistamiseksi sellaisissa vakavissa häiriötilanteissa, joissa valmiuslain mukainen poikkeusolojen määritelmä ei vielä täyty. Lisäksi tulee selvittää mikä olisi tällaisten toimivaltuuksien perusteltu ja tarkoituksenmukainen sääntelytapa, hajautetusti erityislainsäädännön yhteydessä vai keskitettynä yhteen, yhtenäiseen lakiin. Tähän liittyy myös kysymys toimivaltuuksien käytön laukaisevien häiriötilanteiden määrittelystä.”

Selvityksen jaksossa 2 (”Käsitteistö”) tarkastellaan alustavasti häiriönhallintaan liittyvää käsitteistöä ja niiden yhtymäkohtia ja rajapintoja. Tämä on tarpeen suhteellisen laajan normikokonaisuuden jäsentämiseksi osapuilleen luonteviksi kokonaisuuksiksi.

Jaksossa 3 (”Soveltamisalaltaan yleinen lainsäädäntö”) tarkastellaan sellaista häiriönhallintaan liittyvää lainsäädäntöä, joka on soveltamisalaltaan yleistä, mutta jolla on usein suuri merkitys puuttuessa yhteiskunnan toiminnan häiriöihin tai kun pyritään estämään tällaisten uhkien toteutuminen. Näitä ovat muun erityisesti poliisilaki ja pelastuslaki. Samalla tarkastellaan virka-avun antamista koskevaa lainsäädäntöä.

¹ Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriön julkaisu 2019:5.

Jaksossa 4 tarkastellaan sektorikohtaista lainsäädäntöä. Eri viranomaisille annetaan häiriöiden poistamiseksi tai niiden uhan estämiseksi tarvittavaa toimivaltaa kymmenissä eri laeissa. Toimivallan laajuus ja muodot vaihtelevat sääntelyn kohteesta riippuen. Tyypillisesti sektorilainsäädäntö sisältää runsaasti määräyksiä toimijoiden velvollisuudesta toimia huolellisesti, pyrkiä estämään häiriöt ja raportoimaan poikkeamista toimivaltaisille viranomaisille. Viranomaisilla on yleensä laajat valvontavaltuudet, joita täydennetään määräyksillä poikkeuksellisista toimivaltuuksista häiriötilanteissa (esim. hyödykkeen jakelun ohjaaminen tai estäminen, yksityisen omaisuuden käyttöönotto, oikeus määrätä kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla jne.). Lakeihin on myös sisällytetty laajasti määräyksiä hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä.

Jaksossa 5 ("Tarkoituksenmukainen sääntely") tarkastellaan, mikä olisi mahdollisten uusien säännösten tarkoituksenmukainen sääntelytapa. Selvityksen toimeksiannossa edellytetään myös tarkasteltavan, mikä olisi mahdollisten uusien toimivaltuuksien tarkoituksenmukainen sääntelytapa (hajautettu erityislainsäädäntöön perustuva sääntely vai yhteen lakiin keskitetty sääntely).

Jakso 6 sisältää yhteenvedon ja eräitä kokoavia johtopäätöksiä ja ehdotuksia.

2 Käsitteistä ja selvityksen rakenteesta ja rajauksista

Suomessa yhteiskunnan turvallisuudesta pyritään huolehtimaan noudattamalla niin sanottua kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia. Sen keskeinen lähtökohta on, että yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä.² Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat periaatepäätöksen mukaan uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.³

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvä terminologia on osittain täsmentymätöntä eikä kaikilla keskeisilläkään käsitteillä ole vakiintunutta oikeudellista merkitystä.⁴ Tämän vuoksi on aluksi tarpeen täsmentää eräiden käsitteiden sisältöä.

Valmiuslaki ja poikkeusolot

Kaikki valtiot varautuvat poikkeuksellisiin olosuhteisiin, jopa sotaan. Sitä varten lainsäädäntöön on sisällytetty erityisiä määräyksiä viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Suomessa näitä lakeja ovat valmiuslaki (1552/2011) ja puolustustilalaki (1082/1991).

Valmiuslain mahdollistamia viranomaisten toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön laissa tarkoitettujen poikkeusolojen vallitessa. Lain mukaan (valmiuslaki 3 §) poikkeusoloja ovat

1. Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
2. Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;

² Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2.11.2017, s. 5.

³ Sama, s. 93.

⁴ Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi käytetty termiä ”kriisilainsäädäntö”, jolla tarkoitetaan karkeasti poikkeusoloissa sovellettavia lakeja (valmiuslaki ja puolustustilalaki), varautumista koskevia säädöksiä sekä erityisiä ”normaaliaikojen” häiriötilanteissa sovellettavia säädöksiä, jotka soveltaminen ei edellytä poikkeusolojen toteamista. Ks. esim. Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi, Jaakko Ossa, Teemu Penttilä, Ilkka Salmi ja Vesa Virtanen; Moderni kriisilainsäädäntö (WSOYpro Oy), s. 7.

3. väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
4. erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
5. vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.”

Valmiuslaissa tarkoitettuina poikkeusoloina voidaan pitää vain vakavia kriisejä, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.⁵ Lain sisältämien toimivaltuuksien käyttöperiaatteet määritellään sen 4 §:ssä:

”Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.”

Valmiuslaissa lähdetään siis siitä, että lain mukaisia toimivaltuuksia käytetään vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Nykyistä tai aiemmin voimassa ollutta valmiuslakia (tai puolustustilalakia) ei ole koskaan sovellettu. Tämä voi olla osoitus siitä, että kriteerit täyttävää tilannetta ei ole syntynyt. Mutta tämä voi olla myös osoitus siitä, että ns. normaaliaikojen lainsäädäntöön sisältyvät viranomaisvaltuudet häiriötilanteiden hoitamiseksi ovat pitkälti riittäviä. Mahdollista on myös, että valmiuslaki on niin kankea säädös ja sen soveltamiskynnys on niin korkealla, että se ei nyky-yhteiskunnassa ole käyttökelpoinen instrumentti. Joka tapauksessa poikkeusolojen olemassaoloa ei ole todettu vuosikymmeniin ja vaikka yhteiskunnassa on esiintynyt vakaviakin häiriöitä, niistä on selvitty viranomaisten normaaliaikojen lainsäädäntöön perustuvien toimivaltuuksien käytöllä.

Tämä selvitys koskee ensi sijassa vain häiriötilanteita, joissa valmiuslain mukainen poikkeusolojen määritelmä ei vielä täyty (ks. tästä selvityksen rajauksista tarkemmin jäljempänä), joten varsinaista poikkeusoloja koskevaa lainsäädäntöä (valmiuslaki ja puolustustilalaki) ei tässä selvityksessä juurikaan käsitellä.

⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp), s. 25.

Varautuminen

”Varautumisella” tarkoitetaan ”toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet *häiriötilanteissa* ja *poikkeusoloissa*.”⁶ Varautumistoimintana pidetään muun muassa valmiussuunnitelmien laatimista, poikkeusoloja varten tehtyjä teknisiä ja rakenteellisia etukäteisvalmisteluja, koulutusta, harjoituksia sekä tilojen ja kriittisten resursien varauksia.⁷

Laajasti ottaen varautumisena voidaan pitää myös sitä, että lainsäädäntöön sisällytetään esimerkiksi elinkeinoharjoittajille tai kansalaisille velvollisuuksia toimia tietyllä tavalla häiriötilanteissa, tai sitä, että viranomaisille annetaan erityisiä toimivaltuuksia häiriötilanteiden varalta.

Häiriötilanteet

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan häiriötilanne on ”uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa tai viestintää.”⁸ Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että häiriötilanteella tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaisilla on käytettävissä vain normaaliolojen toimivaltuudet.⁹ Joskus puhutaan myös ”vakavista häiriötilanteista” erotuksena lievemmistä häiriöistä. Oikeudellisesti eron tekeminen ”häiriötilanteen” ja ”vakavan häiriötilanteen” välillä on nähdäkseni relevanttia vain, jos termiä käytetään säädöstekstissä määrittämään esimerkiksi viranomaisten toimivallan rajoja tai jonkin tietyn säännöksen soveltamisalaa.¹⁰

Pyrin jäljempänä johdonmukaisesti käyttämään ilmaisua ”häiriötilanne” merkityksessä ”yhteiskunnan normaalista toiminnasta poikkeava uhka tai tapahtuma, jonka estämiseksi tai poistamiseksi saattaa olla tarpeen käyttää viranomaisvaltaa, jota ei olisi tarpeen käyttää, jos tilanne olisi normaali, mutta jossa valmiuslain soveltamisedellytykset eivät vielä täyty.”

⁶ Sama, s. 94.

⁷ HE 3/2008 vp. s. 37.

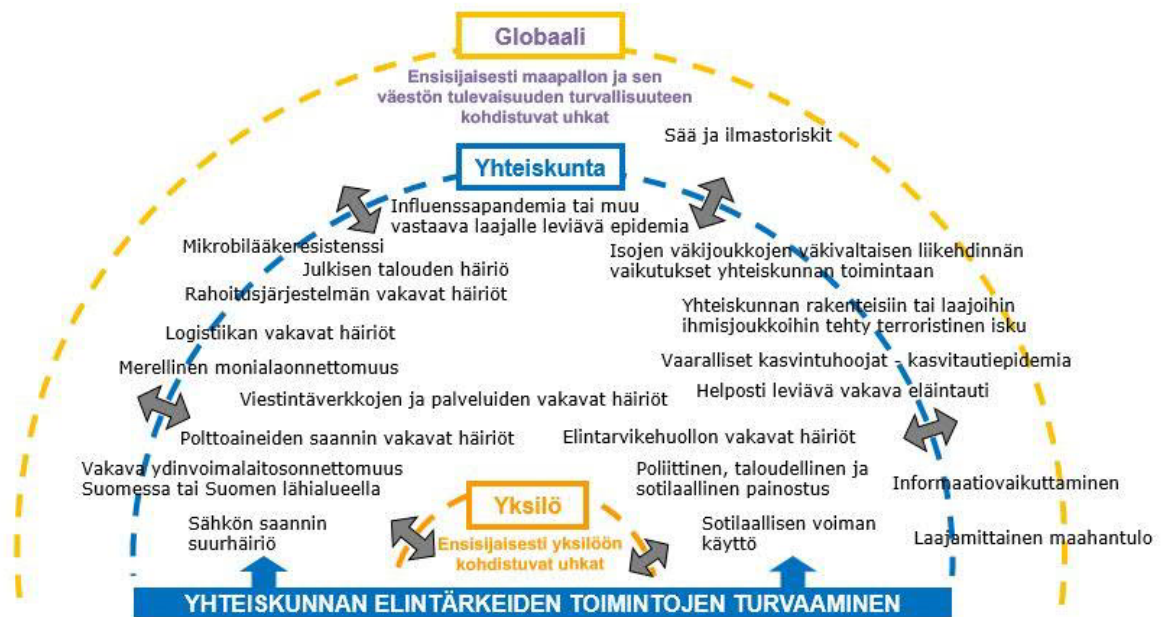
⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2.11.2017, s. 97.

⁹ Aine ym. s. 27.

¹⁰ Ks. esimerkiksi L huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 1 §: ”Tämän lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (*huoltovarmuus*).”

Mahdollisia (enemmän tai vähemmän) vakavia häiriötilanteita, joissa ei kuitenkaan voida soveltaa valmiuslakia, voidaan kuvata kymmeniä, ellei satoja. Tyhjentävää häiriötilanteiden luetteloa on tuskin mahdollista laatia. Mahdollisia esiin tulevia tilanteita on arvioitu erilaisten riskimallien ja uhka-arvioiden pohjalta. Merkittävimpiä viranomaisasiakirjoja ovat jo edellä mainittu Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (erityisesti osa 2, Hallinnonalojen strategiset tehtävät), Sisäministeriön johdolla laadittu Kansallinen riskiarvio¹¹ ja tietyiltä osin myös Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), joka tosin keskittyy ennen kaikkea taloudelliseen varautumiseen.

Tässä selvityksessä tarkastelun pohjaksi on pääsääntöisesti valittu Kansallisessa riskiarviossa käytetyt uhkamallit. Riskiarviossa (erityisesti luku 4, yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät uhkamallit ja häiriötilanteet) on potentiaalisia uhkia kartoitettu varsin laajasti



Lähde: Kansallinen riskiarvio 2018.

¹¹ Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriön julkaisu 2019:5.

Kansallisen riskiarvion pohjalta tarkasteltaviksi tulisivat tällöin seuraavat uhkamallit ja häiriötilanteet:

- Informaatiovaikuttaminen
- Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- Terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vakavasti vaarantava toiminta (mukaan lukien laajamittainen maahantulo, yhteiskunnan rakenteisiin tai laajoihin ihmisjoukkoihin tehty terroristinen isku ja isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä)
- Julkisen talouden häiriö
- Rahoitusjärjestelmän häiriö
- Voimahuollon häiriöt (sähkön saannin suurhäiriö ja polttoaineiden saannin vakavat häiriöt)
- Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien häiriöt – kyberuhkat
- Logistiikan häiriöt
- Terveysturvallisuuden häiriöt (mikrobilääkeresistenssi, influenssaepidemia tai muu vastaava laajalle levinnyt epidemia, helposti leviävä vakava eläintauti, vaaralliset kasvintuhoojat – kasvitautiepidemia)
- Vesihuollon häiriöt
- Elintarvikehuollon häiriöt
- Laajat onnettomuustilanteet (merellinen monialaonnettomuus, vakava ydinvoimalaitosonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueilla)

Selvityksessä edellytetään kiinnitettävän huomiota esimerkiksi huoltovarmuuskriittisten toimijoiden¹² toimintaedellytyksiin vaikuttaviin häiriöihin. Jäljempänä pyritään painottamaan tätä näkökulmaa, kattaen kuitenkin pääosin myös sellaiset uhkamallit, jotka eivät ainakaan ensisijaisesti uhkaa juuri huoltovarmuuskriittisten toimijoiden toimintaedellytyksiä (esimerkiksi tulvat).

Kaikki kansallisessa riskiarviossa kuvatut tilanteet voivat tietenkin ilmentyä joko hyvin lievinä (esimerkiksi paikallisen vesilaitoksen lyhytaikainen toimintahäiriö) tai laajaa väestönosaa koskevinä kriiseinä (esimerkiksi jonkin suurimman kaupungin juomaveden saastuminen vakavalla ja pitkäaikaisella tavalla). Tämän vuoksi kaikkien häiriötilantei-

¹² ”Huoltovarmuuskriittisyys” ei ole oikeudellinen termi, joskin sitä käytetään laajasti muun muassa huoltovarmuuteen liittyvissä asiakirjoissa. Sillä tarkoitetaan yleensä toimijoita, joiden toimintakyky myös häiriötilanteissa on keskeistä yhteiskunnan perustoimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi. Huoltovarmuuskriittisyyden käytännön sisältö vaihtelee riippuen toimialasta. Voidaan esimerkiksi sanoa, että kaikki vesilaitokset ovat huoltovarmuuskriittisiä, koska niiden häiriötön toiminta on keskeinen edellytys väestön toimeentulolle (ks. L huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 1 §). Toisaalta kaikkia metallialan teollisuusyrityksiä ei sinänsä voida pitää huoltovarmuuskriittisinä yrityksinä. Jotkut niistä tosin ovat sitä esimerkiksi maanpuolustuksen kannalta keskeisen roolinsa johdosta (L 1390/1992 1 §).

den arvioinnissa kiinnitetään tässä tilanteessa ennen kaikkea huomiota ”vakaviin” häiriöihin, olettaen, että jos viranomaisella on riittävät toimivaltuudet ”vakavan” häiriön hoitamiseen, on sillä riittävät toimivaltuudet myös ”lievän” häiriötilanteen hoitamiseen.

Informaatiovaikuttamista, poliittista, sotilaallista ja taloudellista painostusta ja terrorismia ja muuta yhteiskuntajärjestystä vakavasti vaarantavaa toimintaa koskevaa lainsäädäntöä käsitellään lyhyesti, osittain sen vuoksi, että lainsäädäntöä ei juuri ole (esimerkiksi informaatiovaikuttaminen tai taloudellinen vaikuttaminen). Osittain rajaus johtuu myös siitä, että esimerkiksi poliittiseen, taloudelliseen ja sotilaalliseen painostukseen tai terrorismin torjumiseen liittyvää häiriönhallintaa on vaikea käsitellä tarkastelematta salaisiksi luokiteltavia tietoja. Tämä selvitys on tarkoitettu kokonaan julkiseksi.

Selvitys koskee pääosin vain laintasoisia säännöksiä (ei esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriöiden asetuksia tai virastojen antamia määräyksiä).

Yksittäisiä uhkatilanteita koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan sektorikohtaisesti. Sitä ennen (jakso 4) tarkastellaan kuitenkin sellaista häiriöiden hoitamista koskevaa lainsäädäntöä, jonka voidaan sanoa olevan soveltamisalaltaan yleistä.

3 Soveltamisalaltaan yleinen häiriötilanteiden hoitoa koskeva lainsäädäntö

3.1 Pelastuslaki ja poliisilaki

Lukuisat kansallisessa riskiarviossa kuvatut uhkamallit ja häiriötilanteet (esimerkiksi voimahuollon häiriöt, tietoliikenteen häiriöt tai laajat terveysturvallisuuden häiriöt) saattavat olla luonteeltaan sellaisia, että toimivaltaiset sektoriviranomaiset tarvitsevat häiriön hoitamiseksi muiden viranomaisten antamaa tukea ja virka-apua.

Alakohtaisessa erityislainsäädännössä olevat toimivaltasäädökset koskevat ao. lainsäädännössä nimenomaisesti määriteltyä alaa tai tilannetta, eivät esimerkiksi koko väestöä. Tällaisessa lainsäädännössä tarkoitetut toimivaltasäädännökset ovat käytettävissä vain ennalta aiheen mukaan lainsäädännössä erikseen määritellyissä tilanteissa. Sen sijaan erityisesti pelastuslain (379/2011) ja poliisilain (872/2011) soveltamisen kohteena voivat itse asiassa olla kaikki kansallisessa riskiarviossa kuvatut tilanteet, jos häiriö tai uhka on sen luonteinen, että pelastusviranomaisten tai poliisin toimenpiteet ovat tarpeellisia. Molemmissa laeissa annetaan viranomaisille normaaliaikojen häiriötilanteiden hoitoon erittäin laajat toimivaltuudet.

”Pelastustoiminnalla” tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia¹³. Pelastustoimintaan kuuluu mm. onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen ja tähän liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoimet.¹⁴ Pelastustoimen tehtävät ovat siten tietyllä tavalla riippumattomia häiriön syystä. Tämä on merkittävää, koska pelastusviranomaisella on pelastuslain tullessa sovellettavaksi käytössään erittäin laajat toimivaltuudet.

Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Laissa on erikseen säädetty viranomaisten

¹³ Pelastuslaki 2 § 1 mom 2 kohta.

¹⁴ Pelastuslaki 32 § 1 mom. 2 ja 5 kohdat.

laajasta velvollisuudesta osallistua pelastustoimintaan ja tehdä yhteistyötä pelastusviranomaisten kanssa.¹⁵

Pelastusviranomaisella on oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei ole muutoin mahdollista ”tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi”

1. määrätä ihmisiä suojautumaan sekä evakuoida ihmisiä ja omaisuutta;
2. ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle;
3. määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita
4. ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Pelastusviranomaisen toimivaltuudet ovat siis tilanteen vakavuudesta riippuen erittäin laajat. Tämän selvityksen kannalta on erittäin tärkeää, että pelastusviranomaisten toimivalta on tarvittaessa käytettävissä myös häiriötilanteissa, joihin sinänsä on olemassa erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi patoturvallisuuslaissa (494/2009) määrätään toimivaltaiseksi patoturvallisuusviranomaiseksi patoturvallisuusasioissa toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, mutta pelastustilanteiden osalta viitataan pelastuslain määräyksiin.

Poliisilain 1 § 1 momentin mukaan ”poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.” Aivan kuten pelastusviranomaisilla, poliisillakin on tehtävänsä toteuttamiseksi laajat yleistoimivaltuudet. Merkillä pantavaa on, että poliisilla on laissa säädettyjen edellytysten täytyessä oikeus käyttää tehtäviään suorittaessaan ”sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina”.

Poliisin toimivaltuuksien merkitys erilaisten häiriötilanteiden ehkäisyssä ja häiriön poistamisessa korostuu, kun otetaan huomioon, että poliisin on annettava pyynnöstä muille viranomaisille virka-apua, jos niin erikseen säädetään (PoliisiL 9 luku 1 §).

Pelastuslaissa ja poliisilaissa viranomaisille annetut toimivaltuudet osallistua normaaliaikojen häiriötilanteiden hoitoon ovat hyvin laajat ja kattavat. Pelastusviranomaisten

¹⁵ Pelastuslaki, 6 luku.

ja poliisin toimivaltuudet saattavat monessa häiriötilanteissa olla ratkaisevasti vaikuttamassa siihen, että eri sektoreilla toimivaltaiset viranomaiset kykenevät täyttämään tehtävänsä (torjumaan häiriön uhan tai poistamaan häiriön). Tämä korostaa viranomaisten saumattoman yhteistyön, johtamisjärjestelmien selkeyden ja harjoitustoiminnan merkitystä.¹⁶

3.2 Virka-apu

Virka-apu on viranomaisen toiselle viranomaiselle tai yksityiselle taholle antamaa apua, jossa viranomainen käyttää toimivaltuuksiaan mahdollistaakseen toisen viranomaisen määräyksen toteuttamisen tai antaakseen yksityiselle mahdollisuuden käyttää jotain oikeuttaan. Näitä määräyksiä on lainsäädännössä erittäin runsaasti.¹⁷

Keskeiset virka-apua antavat viranomaiset ovat poliisi, puolustusvoimat, tulli ja rajavartiolaitos. Virka-avun antamista koskevia säännöksiä on hiljakkoin uudistettu lähinnä liittyen kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista, mutta osin myös koskien suomalaisten viranomaisten välistä virka-apua.¹⁸

Poliisin on lain mukaan annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään tai jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Muiden viranomaisen on annettava poliisille virka-apua, ”jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen”.¹⁹

Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat muun muassa virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi ja pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja.²⁰ On huomattavaa, että lain mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muiden *viranomaisten* avustaminen. Tämän on

¹⁶ Ks. myös pelastuslain 47 §, jossa viranomaiset nimenomaisesti veloitetaan ”osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun... sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.” Säännöksen 2 momentissa kuvataan erikseen eri viranomaisten yhteistoimintaveloitteen sisältö.

Finlex-tietokannan mukaan 134 eri säädöksessä on määräyksiä virka-avun antamisesta. Ks. esimerkiksi terveydensuojelulaki (1551/2009), 48 §: ”*Virka-apu*. Poliisi ja aluehallintovirasto ovat välttämättä tarvittaessa antamaan virka-apua kunnan terveydensuojeluviranomaiselle tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa.” Samankaltaisia määräyksiä sisältyy esimerkiksi ydinenergia lakiin (68 §), ja lakiin sähköisen viestinnän palveluista (309 §).

¹⁸ Kokonaisuudesta ks. tarkemmin 107/2016 vp ja HaVM 9/2017/ vp.

¹⁹ Poliisilaki 9:1 ja 9:2.

²⁰ L puolustusvoimista (551/2007) 2 § 1 mom 2) a) ja b) -kohdat.

katsottu sulkevan pois mahdollisuuden, että puolustusvoimat voisi antaa virka-apua muille tahoille kuin viranomaisille. Rajaus on johtanut eräissä tapauksissa käytännön ongelmiin häiriönhallintatilanteessa.²¹ Esimerkiksi Fingrid Oyj ei ole puolustusvoimista annetun lain mukainen ”viranomainen”. Sillä on kuitenkin sähkömarkkinalain nojalla merkittäviä viranomaisten toimivaltuuksiin verrattavia valtuuksia (ks. 4.4.1 ”Sähkön saannin suurhäiriö”). Kun Fingridille on lailla osoitettu valtakunnallisen järjestelmävas- taavan tehtävät, olisi perusteltua selvittää, voitaisiinko sille antaa myös itsenäinen oi- keus myös pyytää puolustusvoimilta virka-apua.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille on säädetty erikseen.²² Poliisilla on oikeus saada voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua myös terrorismitarkoituksessa tehtävän rikoksen²³ estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttämi- nen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Virka-apu voi sisäl- tää myös sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä, jos se on välttämätöntä suu- ren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torju- miseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Edellä kuvatuissa tilanteissa virka-avun pyytämisestä päättää sisäministeriö ja virka- avun antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto tai kiireellisissä tapauksissa puolustusministeriö.²⁴ Menettely asiasta päätettäessä on siis kaikissa tapauksissa moniportainen. Mielestäni olisi perusteltua selvittää virka-avun antamisen sääntöjen kehittämistä esimerkiksi siihen suuntaan kuin puolustusvoimilla on mahdollisuus toi- mia huolehtiessaan Suomen alueellisesta koskemattomuudesta.²⁵

Myös rajavartiolaitakia on hiljakkoin uudistettu ja Rajavartiolaitoksen oikeutta saada ja antaa virka-apua laajennettiin.²⁶ Päätöksentekomenettelyä erittäin kiireellisissä sota- tarvikkeiden käyttöä edellyttävissä tilanteissa olisi perusteltua arvioida uudelleen sa- moin perustein kuin puolustusvoimien antamaa virka-apua.

²¹ Esimerkiksi tammikuussa 2018 ns. Kainuun tykkilumitilanteessa puolustusvoimat antoi virka- apua vasta (viiden vuorokauden kuluttua häiriötilanteen alkamisesta) kun paikallinen pelastuslai- tos oli pelastuslain nojalla ottanut johtovastuun tilanteesta ja pyytänyt puolustusvoimilta virka- apua. Ks. esim. <https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/ministerit-eivat-antaisi-yritysten-pyytaa-puo- lustusvoimilta-virka-apua-suurissakaan-sahkokatkoksissa/781453/>.

²² L puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980).

²³ RL 34 a luvun 1 § 1 mom 2–7 kohdat ja 2 mom.

²⁴ L puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 4 ja 4 a §:t.

²⁵ Aluevalvontalaki (755/2000), 6 luku, erityisesti 31–34 §:t.

²⁶ L rajavartiolaitain muuttamisesta (9/2019).

4 Toimialakohtainen häiriötilanteita koskeva lainsäädäntö

4.1 Informaatiovaikuttaminen, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus, sotilaallisen voiman käyttö ja terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava toiminta; isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä

Kansallisen riskiarvion mukaan ”informaatiovaikuttaminen on toimintaa, jossa informaatiota tuottamalla, muokkaamalla tai sen saatavuutta rajoittamalla muutetaan kohteen käsityksiä tai toimintaa informaatio- ja mielipideympäristön kautta.”²⁷ Arvion mukaan länsimaisessa demokratiassa väärän tiedon levittämiseen on hyvin vaikeaa puuttua lainsäädännöllä. Sananvapaus takaa kaikille oikeuden esittää oman mielipiteensä. Esimerkiksi vaalivaikuttamisessa tekaistuilta sosiaalisen median tileiltä tapahtuva tiettyjen ehdokkaiden tai puolueiden tukeminen ei ole kriminalisoitua toimintaa. Tähän arvioon on syytä yhtyä. Sen vuoksi tässä (lähinnä norveja koskevassa selvityksessä) ei käsitellä enemmälti informaatiovaikuttamista.

Myöskään sotilaallista painostusta, sotilaallisen voiman käyttöä, terrorismia ja isojen väkijoukkojen liikehdinnän aiheuttaman uhan tilanteita ei käsitellä enempää kuin niitä on ollut syytä käsitellä tarkasteltaessa virka-avun antamista koskevia säännöksiä (jakso 3.2).

Yhtenä ”muuna yhteiskuntajärjestystä vaarantavana toimintana” rikiarviossa mainitaan laajamittainen maahantulo. Sisäministeriön mukaan laajamittaisessa maahantulossa on kyse tilanteesta, jossa sekä vanhat että uudet turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset lisämajoituspaikkoineen ovat täyttymässä, maahantulijoita saapuu jatkuvasti ja tulijoiden määrä on suurempi kuin maasta poistuvien. Voidaan sanoa, että tämä uhka toteutui vuoden 2015 suuressa maahanmuuttoaallossa.

²⁷ Kansallinen riskiarvio, s. 24.

Rajavartiolakia on hiljakkoin uudistettu. Siinä yhteydessä Rajavartiolaitos sai entistä paremmat mahdollisuudet varmistaa rajaturvallisuus. Suomi on kuitenkin kansainvälisin sopimuksin sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Perustana ovat Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus) ja muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö. Nämä kansainväliset velvoitteet rajoittavat viime kädessä viranomaisten oikeutta ”käännyttää turvapaikanhakijat rajalta.” Turvapaikan hakijan hakemus on ennen käännyttämistä tutkittava eikä tätä sääntöä käytännössä voi Suomen omin, yksipuolisin toimenpitein muuttaa. Kun näin on, laajamittaisen maahanmuuton tilanteen hallinnassa on etukäteisellä varautumisella huomattava merkitys.

4.2 Julkisen talouden vakava häiriö

Kansallisen riskiarvion mukaan julkisen talouden taloudelliset riskit liittyvät ennakoimattomaan makrotaloudelliseen kehitykseen ja erilaisten ehdollisten vastuiden toteutumiseen. Julkisen talouden häiriö saattaa luonnollisesti uhata vakavastikin huoltovarmuutta, esimerkiksi väestön toimeentuloa, jos valtio ajautuu esimerkiksi syvään maksuvalmiuskriisiin. Häiriöihin reagoidaan talous- ja finanssipoliittisin toimin (käytännössä lisätalousarviolla) tai pahimmassa tapauksessa jopa kriittisten maksujen priorisoinnilla. Valtiontalouden hoitoon liittyvät budjetti- ja muut menettelyt ovat hyvin vakiintuneita.

Lisätalousarvion hyväksyminen voidaan toteuttaa hyvinkin nopeasti turvautumatta valmiuslakiin – edellyttäen, että eduskunta on koolla. Varsinaiseen talousarvioon sisältyy myös menomomentteja (arviomäärärahoja), jotka voidaan ylittää valtioneuvoston päätöksellä.

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteita koskevan päätöksen mukaan ”Huoltovarmuuskeskus varautuu siihen, että se pystyy poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa olevissa vakavissa häiriötilanteissa rahoittamaan viivytyksettä häiriötilanteiden vuoksi tarpeellisia valtion toimenpiteitä.”²⁸ Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 13 §:n mukaan huoltovarmuusrahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ottaa ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa enintään 200 miljoonaa euroa. Säännös on osoittautunut käyttökelpoiseksi kun jonkin huoltovarmuusasian hoitamiseen on tarvittu nopeasti rahoitusta.

Huoltovarmuusrahaston lainanottovaltuuden enimmäismäärä on pysynyt samana vuodesta 1994 lähtien. Reaaliselvältä arvoltaan lainanottovaltuus lienee ainakin puolittunut

²⁸ Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), s. 12.

vuoteen 2019 mennessä. Tästä syystä ja jotta varmistettaisiin valtion kyky osoittaa rahoitusta äkillisten huoltovarmuuteen liittyvien häiriöiden hoitamiseen, olisi perusteltua tarkistaa lainanottovaltuuden enimmäismäärää. Se voisi olla esimerkiksi kaksi miljardia euroa.

4.3 Rahoitusjärjestelmän vakava häiriö

Kansallisen riskiarvion mukaan ” Rahoitusmarkkinoiden kannalta uhkamallit voivat toteutua kahdella tapaa: joko rahoitusmarkkinoiden ”ulkopuolelta” niin, että ne vaikuttavat haitallisesti rahoitusmarkkinoihin tai niin, että rahoitusmarkkinat itsessään aiheuttavat häiriön, joka leviää muualle talouteen ja yhteiskuntaan. Keskeinen rahoitusjärjestelmän toimintaa uhkaava kehityskulku on kansainvälinen rahoitusmarkkinakriisi. Rahoitusmarkkinakriisien taustalla on liiallinen riskinotto yhdistettynä heikkoon häiriönsietokykyyn.” Rahoitusmarkkinoiden kannalta uhkamallit on perinteisesti jaoteltu yhtäältä rahoitusmarkkinoiden riskien toteutumiseen ja toisaalta rahoituspalveluiden tuottamiseen käytetyn infrastruktuurin vakaviin häiriöihin. Ensimmäisessä ryhmässä ovat rahoitusmarkkinoihin liittyvien taloudellisten, kuten likviditeetti-, markkina- ja luottoriskien, toteutuminen. Toinen ryhmä, rahoituspalveluiden tuottamiseen tarvittavan infrastruktuurin vakavat häiriöt, on osa operatiivisia riskejä. Esimerkkejä näistä ovat tietojärjestelmien ja tietoliikenteen vakavat häiriöt tai energian saannin vakavat ongelmat.

Viime vuosikymmeninä rahoitusmarkkinat ovat joutuneet kahdesti vakavaan häiriötilaan. 1990-luvun alussa Suomen kansallinen pankkijärjestelmä joutui syvään häiriötilaan. Tilanteen korjaamiseen oli luotava nopeasti uusia kotimaisia instrumentteja sekä annettava viranomaisille häiriönhallintaa varten tarpeellista toimivaltaa. Vuonna 2008 kansainvälinen rahoitusjärjestelmä joutui puolestaan vakavaan häiriötilaan, joka johti jopa euroalueen olemassa olon vaarantumiseen. Myös tässä tapauksessa viranomaisten – sekä EU-viromaisten että kansallisten viranomaisten toimivallan havaittiin olevan häiriönhallinnan kannalta vakavasti puutteellista.

Kansainvälinen rahoituskriisi ja euroalueen vakavat ongelmat johtivat 2010-luvulla laajoihin nimenomaan rahoitusmarkkinoiden vakavia häiriöitä koskeviin lainsäädäntöuudistuksiin. EU-tasolla säädettiin esim. EU:n kriisinratkaisudirektiivi, EU:n pankkivalvonta-asetus EU:n kriisinratkaisuasetus (EU N:o 1093/2010, muut. 806/2014) ja pankkiunionin perustamiseen tähtäävä valtiosopimus.

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävimmät luottolaitokset kuuluvat suoraan kuuluvat Euroopan keskuspankin konsolidoidun valvonnan piiriin.

Suomessa eurooppalainen kriisinratkaisulainsäädäntö on saatettu voimaan ennen kaikkea Finanssivalvontaa koskevalla lainsäädännöllä (erit. L finanssivalvonnasta (878/12008), L luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (1194/2014) ja L rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014)).

Rahoitusvakausvirasto toimii osana pankkiunioniin kuuluvien EU-valtioiden yhteistä kriisinratkaisumekanismia. Mekanismi koostuu EU:n kriisinratkaisuneuvostosta, yhteisestä kriisinratkaisurahastosta sekä kansallisista kriisinratkaisuviranomaisista. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi mahdollistaa pankkien ja sijoituspalveluyritysten tehokkaan kriisinratkaisun tilanteissa, joissa pankit joutuisivat vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin yhteisestä pankkivalvonnasta huolimatta.

Suomen rahoitusvakausvirasto toimii kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamiseksi ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan uudelleenjärjestämiseksi sekä arvopaperikeskuksen kriisinratkaisusuunnitelman laatimiseksi (L 1195/2014, 2 § 1). Tehtävänsä toteuttamiseksi virastolla on erittäin suuri toimivalta (ks. esim. L 1194/2014 12 luku (viraston toimivaltuudet)) ja se hallinnoi myös kriisinratkaisujen varalle perustettua rahoitusvakausrahastoa (jonka muodostavat talletussuojarahasto ja kriisinratkaisurahasto).

Kuluneen vuosikymmenen kuluessa tehdyt EU-tason ja kansalliset lainsäädäntöuudistukset ovat parantaneet merkittäväällä tavalla viranomaisten mahdollisuuksia rahoitusmarkkinoilla esiintyviin vakaviin häiriöihin.

Rahoitusmarkkinoiden operatiivisia, esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin toimimattomuudesta johtuvia häiriöitä ja niihin varautumista on tarkasteltu Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän muistiossa (Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2018).

Työryhmä ehdotti luottolaitoslain, maksulaitoslain, sijoituspalvelulain ja sijoitusrahasitolain varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä täsmennettäväksi siten, että näiden säännösten mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittaisivat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Täsmennetyt sääntelytavoitteena olisi varmistaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus myös sellaisessa tilanteessa, jossa varautumisvelvollisten yritysten ulkomailta sijaitsevien tietojärjestelmien tai palvelutuotannon käytettävyys estyy.

Työryhmä ehdotti myös sijoituspalvelulakia muutettavaksi siten, että varautumisvelvollisuus kattaisi myös muut kuin arvopaperien säilytystä tarjoavat sijoituspalveluyrityk-

set. Työryhmä ehdotti lisäksi varautumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ulotettavaksi myös pörssin toimintaan. Arvopapereilla on suuri merkitys julkisyhteisöjen ja yritysten varainhankinnassa. Tämä edellyttää säilytystoiminnan ohella arvopapereiden liikkeeseenlaskun, vakuuskäytön ja kaupankäynnin turvaamista myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Työryhmä ehdotti vielä, että rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnittelun ja häiriötilanteiden hallinnan tukemiseksi säädettäisiin uusi laki rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi suunnitella ja sovittaa yhteen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sekä poikkeusolojen että normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallitsemiseksi. Työryhmä laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän mietintö koskee ennen kaikkea rahoitusalan varautumistoimintaa. Rahoitusalan toimijoiden varautumisvelvollisuus laajenisi sekä sisällöllisesti että varautumisvelvollisuuden piiriin kuuluvien tahon määrän suhteen huomattavasti ja viranomaiset saisivat lisää toimivaltaa antaa varautumista koskevia määräyksiä. Suoranaisesti häiriötilanteiden hoitoa koskee vain ehdotus uuden rahoitusalan häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä.

Esitystä ei kuluneella vaalikaudella annettu eduskunnalle. Eräät työryhmän tekemistä ehdotuksista eivät olleet yksimielisiä. Lienee selvää, että ehdotukset tulevat uudelleen käsittelyyn ensi vaalikaudella.

4.4 Voimahuollon häiriöt

4.4.1 Sähkön saannin suurhäiriö

Kansallisen riskiarvion mukaan sähkön häiriötön saatavuus on huoltovarmuuden kannalta erityisen kriittistä. Vakava sähkön saannin häiriö vaikuttaa yhteiskunnan kaikkiin toimintoihin ja voi vaarantaa kriittiset toiminnot ja väestön hyvinvoinnin. Suurhäiriö saattaa koskea koko valtakunnan sähköverkkoa ja johtaa pahimmassa tapauksessa koko kantaverkon romahtamiseen. Suurhäiriönä voidaan luonnollisesti pitää myös suurta asiakasjoukkoa koskevaa alueellista, pitkäkestoista häiriötä.²⁹

²⁹ "Suurhäiriölle" ei ole olemassa selkeää laajasti hyväksyttyä määritelmää. Ks. tästä tarkemmin esim. "Nykyisen valvontamallin arviointi – suurhäiriöriski" Tampereen teknillinen yliopisto ja Lappeenrannan teknillinen yliopisto (2010), erityisesti luku 3. http://sgemfinalreport.fi/files/Nykyisen%20valvontamallin%20arviointi%20-%20suurh%C3%A4iri%C3%B6riski_final.pdf

Sähkön saannin suurihäiriön hallinnasta on säännökset ennen kaikkea sähkömarkkinaissa (583/2013). Tässä joudutaan rajoittamaan tarkastelu vain kahteen olennaisimpaan kysymykseen. Ne ovat järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan mahdollisuudet toimia häiriötilanteessa ja alueellisten sähköverkonhaltijoiden ("alueelliset sähkönsiirtoyhtiöt") mahdollisuudet toimia (suur)häiriötilanteessa.

Sähkömarkkinalain 45 §:n mukaan

"Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija vastaa Suomen sähköjärjestelmän teknisestä toimivuudesta ja käyttövarmuudesta sekä huolehtii valtakunnalliseen tasevastuuseen kuuluvista tehtävistä ja valtakunnallisesta taseselvityksestä tarkoituksenmukaisella ja sähkömarkkinoiden osapuolten kannalta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla (*järjestelmävastuu*). Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tulee ylläpitää ja kehittää järjestelmävastuun piiriin kuuluvia toimintojaan ja palveluitaan sekä ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkoaan ja muita järjestelmävastuun hoitamiseen tarvittavia laitteistojaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin siten, että ne toimivat tehokkaasti ja että edellytykset tehokkaasti toimiville kansallisille ja alueellisille sähkömarkkinoille sekä Euroopan unionin sähkön sisämarkkinoille voidaan turvata.

Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija voi asettaa järjestelmävastuun toteuttamiseksi tarpeellisia ehtoja sähkön siirtojärjestelmän sekä siihen liitettyjen voimalaitosten ja kuormien käyttämiselle. Ehtoja voidaan soveltaa yksittäistapauksissa sen jälkeen, kun Energiavirasto on ne vahvistanut sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §:n mukaisesti. Vahvistettuja ehtoja voidaan soveltaa muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

Tarkempia säännöksiä järjestelmävastuun toteuttamistavasta ja sisällöstä voidaan antaa ministeriön asetuksella."

Järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana toimii Fingrid Oyj. Se ei siis lähtökohtaisesti ole viranomainen (ks. tästä edellä virka-apusäännösten tarkastelu, jakso 3.2.).

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut asetuksen järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan järjestelmävastuusta.³⁰ Asetuksen 9 §:n mukaan

³⁰ TEMA kantaverkonhaltijan järjestelmävastuusta (27.8.2013/635)

”Järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on oikeus rajoittaa sähkön siirtoa tai keskeyttää se kokonaan sähköjärjestelmässä ilmenevien häiriöiden poistamiseksi tai niiden hallitsemiseksi.

Järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on oikeus sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ollessa uhattuna ohjata sähköjärjestelmään liitettyä sähkön käyttöä, tuotantoa, tuontia ja vientiä ottamalla huomioon yhteiskunnan yleiset elintärkeät tarpeet, mahdolliset viranomaismääräykset, voimassa olevat vakavan tehopulan hallintaa ja vakavien häiriöiden selvittämistä koskevat suunnitelmat ja velvoitteet sekä vallitsevat olosuhteet. Oikeus on kussakin tapauksessa voimassa siihen saakka, kunnes kaikki häiriönselvityksen aikana annetut rajoitukset on poistettu ja sähköjärjestelmä on palautettu normaalitilaan.”

Lainsäädännössä siis annetaan sinänsä järjestelmävastaavalle varsin laajat toimivaltuudet puuttua markkinoihin häiriötilanteissa; itse asiassa toimivalta vastaa hyvinkin monia sellaisia toimivaltuuksia, jotka muilla alueilla todennäköisesti edellyttäisivät valmiuslain soveltamista (ks. esim. polttoainehuolto, jossa polttoaineen säännöstely on mahdollista vain valmiuslain nojalla). Tämä on kuitenkin välttämätöntä johtuen sähköjärjestelmän luonteesta. Sen oltava jatkuvasti tasapainossa ja tällöin jollakin taholla on välttämättä oltava ns. normaalitilanteessakin edellä kuvatut valtuudet.

Kantaverkon järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle on lainsäädännössä itse asiassa annettu niin laajat muodolliset valtuudet, että on vaikea nähdä, miten niitä voitaisiin vielä täydentää. Muodollisessa mielessä säännökset häiriönhallinnasta ovatkin riittäviä. Toinen asia on, että olisi varmaankin perusteltua, että nyt työ- ja elinkeinoministeriön asetukseen sisältyvät valtuudet siirrettäisiin sähkömarkkinalakiin, kun kyseessä on kuitenkin koko yhteiskunnan toimivuuden kannalta ratkaisevan tärkeiden häiriönhallintatoimivaltuuksien määrittelystä.

On huomattava, että käytännössä alueelliset sähkönsiirtoyhtiöt ratkaisevan tärkeässä asemassa häiriönhallinnassa ainakin kahdesta syystä; se saattavat joutua ensinnäkin toteuttamaan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan toteuttamat toimenpiteet omalla alueellaan. Lisäksi ne tietenkään ovat vastuussa häiriönhallinnasta oman siirtoverkkonsa alueella. Tältä osin keskeinen säännös on sähkömarkkinalain 28 §. Sen mukaan

”Verkonhaltijan³¹ 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 valmiussuunnitelmaan. Varautumissuunnitelma on päivitettävä vähintään kerran kolmessa vuodessa ja silloin, kun olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Tarkempia säännöksiä varautumissuunnitelman sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännökset voivat koskea yhteiskunnan johtamisen ja turvallisuuden, väestön toimeentulon sekä elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista sähköverkkojen toiminnan sekä sähkönsiirron ja -jakelun järjestelyä.

Varautumissuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset on toimitettava Energiavirastolle. Energiavirastolla on oikeus kuuden kuukauden kuluessa varautumissuunnitelman vastaanottamisesta vaatia verkkonhaltijaa tekemään siihen muutoksia, jos se ei täytä säädettyjä vaatimuksia.”

Valtioneuvosto ei ole toistaiseksi antanut asiasta 2 momentissa tarkoitettuja tarkempia säännöksiä. Tämä näyttäisi olevan kuitenkin tarpeellista, jo senkin vuoksi, että alueellisten yhtiöiden häiriönhallintaresurssit vaihtelevat huomattavasti. Pohjimmiltaan on kysymys esimerkiksi siitä, millä kriteereillä ja miten alueellisten verkkoyhtiöiden olisi allokoitava mahdollista sähköpula ja miten eri asiakkaiden tarpeita olisi mahdollisesti priorisoitava. Kysymys on tässä myös siitä, mitkä asiakkaat ovat huoltovarmuuden kannalta kriittisimpiä. ”Huoltovarmuuskriittisyys” ei ole oikeudellinen termi, joskin sitä käytetään laajasti muun muassa huoltovarmuuteen liittyvissä asiakirjoissa. Sillä tarkoitetaan yleensä toimijoita, joiden toimintakyky myös häiriötilanteissa on keskeistä yhteiskunnan perustoimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi. Huoltovarmuuskriittisyyden käytännön sisältö vaihtelee riippuen toimialasta. Voidaan esimerkiksi sanoa, että kaikki vesilaitokset ovat huoltovarmuuskriittisiä, koska niiden häiriötön toiminta on keskeinen edellytys väestön toimeentulolle (ks. L huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 1 §). Sähkön häiriönhallinnan kyseessä ollen toki on myös monien väestön toimeentulon kannalta keskeisten instituutioiden (kuten sairaalat).

³¹ ”Verkonhaltijalla” tarkoitetaan elinkeinonharjoittajaa, jolla on hallinnassaan sähköverkkoa ja joka harjoittaa luvanvaraista sähköverkkotoimintaa tässä verkossa (sähkömarkkinalaki 7 § 23 kohta). Käytännössä kysymys on jakeluverkon tai suurjännitteisen jakeluverkon operoinnista.

4.4.2 Polttoaineiden saannin vakavat häiriöt

Kansallisen riskiarvion mukaan ”öljyn ja kivihiilen riskinä ovat merikuljetusten ja maakaasun putkikuljetuksen estyminen. Tuontipolttoaineiden saannin häiriintyminen useiksi kuukausiksi alkaa häiritä merkittävästi sähkön ja lämmön tuotantoa. Kotimaisien polttoaineiden saatavuuden riskinä ovat logistiikan ja etenkin varastoinnin haasteet.”

Polttoaineiden säännöstely ei ole mahdollista muutoin kuin valmiuslain (esim. 30 §, polttonesteet ja 41 §, lämmityspolttoöljy) nojalla (vrt. sähkömarkkinat, jossa järjestelmävastaavalle on annettu laajat säännöstelyvaltuudet). Polttoaineiden saannin vakaaviin häiriöihin on varauduttu ennen kaikkea varastoinnilla (valtion varmuusvarastot ja tuontipolttoaineiden velvoitevarastot) sekä ylläpitämällä osittain valtion investointina riittävää merellistä öljynkuljetuskapasiteettia. Uutta lainsäädäntöä tuskin tarvitaan, joskin tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettua lakia (1070/1994) lienee lähivuosina syytä tarkistaa muun muassa biopolttoaineiden kasvavan merkityksen vuoksi.

Suomessa käytettävistä polttoaineista erikoisasemassa on maakaasu, koska sitä koskee erillinen lainsäädäntö, joka sisältää myös häiriönhallintaan liittyviä elementtejä. Uusi maakaasumarkkinalaki tulee voimaan 1.1.2020.³² Lailla toteutetaan maakaasun siirtoverkon eriyttäminen maakaasun toimittamisesta ja tuotannosta. Järjestelmän vastaa siis rakenteeltaan pitkälti sähkömarkkinoilla jo pitkään voimassa ollutta tilannetta, jossa sähkön siirto ja tuotanto ovat eriytyneet toisistaan.

Lain mukaan maakaasuverkon haltijoilla on varautumisvelvollisuus. Varautumissuunnitelman tulisi sisältää muun muassa esittää myös, ”miten ja missä järjestyksessä maakaasun toimitus palautetaan asiakkaille häiriötilanteessa. Maakaasun palautusjärjestystä suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon häiriöttömän toimituksen välttämättömyys asiakasryhmille sekä maakaasuverkon toimitusvarmuuteen liittyvät tekniset ominaisuudet kuten verkonosien herkkyyden vaurioille ja uudelleenreittitysmahdollisuudet. Korjaustoimenpiteitä suunniteltaessa tulisi myös priorisoida toimenpiteitä, jotka vaikuttavat laajaan asiakasjoukkoon... Verkonhaltijan olisi edelleen varauduttava maakaasujärjestelmässä ilmenevien maakaasunsaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon. Verkonhaltijan tehtävänä olisi maakaasun saantihäiriöissä toteuttaa viranomaisten suunnitelmien ja järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan ehtojen mukaisesti maakaasun siirron ja jakelun säännöstelytoimia sekä palauttaa saantihäiriön päätyttyä maakaasun siirto ja jakelu verkon käyttäjille.”³³

³² 25.8.2017/587. HE 50/2017 vp.

³³ HE 50/2017 vp.

Rakenteellisesti häiriönhallintatilanne vastaa siis hyvin pitkälti sähkömarkkinoilla olevaa tilannetta (ks. 4.4.1). Maakaasumarkkinoiden häiriönhallintaan saattaa tulla uusia piirteitä, kun Suomen ja Viron (Baltian maiden) maakaasuverkot yhdistetään ns. Balticconnector-kaasuputkella ja voimaan tulee tosiasiallisestikin EU:n kaasun toimitusvarmuusasetuksen yhteisvastuuelvoite.³⁴ Veloitteen käytännön toteutuksella saattaa olla suurtakin merkitys Suomen oman maakaasumarkkinoiden häiriönhallinnan kannalta. Asian yksityiskohtia selvitetään parhaillaan (kevät 2019).

4.5 Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien häiriöt – kyberuhkat

Kansallisessa riskiarviossa tietoliikenteen ja tietojärjestelmien häiriöiden (mukaan lukien kyberuhkat) arvioidaan voivan vaikuttaa hyvin vakavasti lähes kaikkiin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin (johtaminen, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut ja henkinen kriisinkestävyys).³⁵ Tietoliikennehäiriöitä vakavampana uhkana arviossa pidetään vain Suomeen kohdistuvaa sotilaallisen voiman käyttöä.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan, että sähköisen viestinnän keskeisten, kriittisten viestintäpalvelujen käytettävyys ja saatavuus häiriötilanteissa ja myös poikkeusoloissa varmistetaan riskiarvioinnilla, etukäteisvalmisteluin ja varautumisella.³⁶ Varautuminen häiriöihin onkin keskeisessä asemassa alan häiriönhallinnassa. Varautumista ei kuitenkaan tässä yhteydessä laajemmin käsitellä vaan tarkastellaan lähinnä, ovatko viranomaisten toimivaltuudet yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen (kriittisen infrastruktuurin) suojaamiseksi tietoliikenteeseen ja tietojärjestelmien häiriöiden ja nimenomaan kyberuhkien torjumiseksi ja poistamiseksi riittäviä.³⁷

Valtioneuvoston päätöksen mukaan ”kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan niitä perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne- ja logistiset palvelut ja

³⁴ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetukset (EU 2017/1938), erityisesti 13 artikla

³⁵ Kansallinen riskiarvio, s. 50.

³⁶ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, s. 61.

³⁷ ”Kyberuhka” on ”mahdollisesti toteutuva haitallinen tapahtuma tai kehityskulku, joka kohdistuu tietoturvaan ja toteutuessaan vaarantaa sen”. Kyberturvallisuussanasto (Turvallisuuskomitea).

liikenneverkot, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.”³⁸

Euroopan Unionissa on tullut 9.5.2018 voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa ((EU) 2016/1148, ns. verkko- ja tietoturvadirektiivi tai NIS-direktiivi). Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön eri sektoreita koskevaan lainsäädäntöön tehdyillä muutoksilla.³⁹ Direktiivin osittain tai kokonaan kattamat toimialat ovat energia, liikenne, pankkiala, finanssialan infrastruktuurit, terveydenhuoltoala, juomaveden toimittaminen ja jakelu sekä digitaalinen infrastruktuuri.⁴⁰

Direktiivin keskeisin sisältö on, että direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijat ovat velvollisia huolehtimaan käyttämiinsä viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta ja niiden on ilmoitettava valvovalle viranomaiselle tietoverkkoihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvasta merkittävästä tietoturvasuuteen liittyvästä häiriöstä. Toimialaa valvovalle viranomaisella on oikeus velvoittaa toimijan tiedottamaan häiriöstä tai tiedottaa asiasta itse sekä ilmoittaa tarvittaessa häiriöstä Liikenne- ja viestintävirastolle tai tarvittaessa muille asiaan liittyville Euroopan Unionin jäsenvaltioille.

Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön lisäämällä relevanteiksi katsottuihin lakeihin NIS-direktiivin vaatimukset täyttävät säännökset. Säännökset ovat pitkälti vakiomuotoisia, samoin kuin niitä koskevat hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut. Esimerkiksi rautatielaisissa asianomainen säännös kuuluu seuraavasti:

”Valtion rataverkon haltijan sekä liikenteenohjauspalvelun tarjoajan on huolehdittava käyttämiinsä viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta.

Valtion rataverkon haltijan sekä liikenteenohjauspalvelun tarjoajan on ilmoitettava viipymättä Liikenteen turvallisuusvirastolle viestintäverkkoihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvasta merkittävästä tietoturvasuuteen liittyvästä häiriöstä.

³⁸ Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), s. 4)

³⁹ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta (HE 192/2017 vp.).

⁴⁰ HE 192/2017 vp.

Jos häiriöstä ilmoittaminen on yleisen edun mukaista, Liikenteen turvallisuusvirasto voi velvoittaa palvelun tarjoajan tiedottamaan asiasta tai kuultuaan ilmoitusvelvollista tiedottaa asiasta itse.

Liikenteen turvallisuusviraston on arvioitava, koskeeko 2 momentissa tarkoitettu häiriö muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja ilmoitettava tarvittaessa muille asiaan liittyville jäsenvaltioille.

Liikenteen turvallisuusvirastolla on salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus luovuttaa tässä pykälässä säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto Viestintävirastolle, jos se on välttämätöntä tietoturvallisuuteen liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, milloin 2 momentissa tarkoitettu häiriö on merkittävä, sekä ilmoituksen sisällöstä, muodosta ja toimittamisesta.”⁴¹

NIS-direktiivi siis tähtää yhtäältä direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvien alojen tietoturvaan koskevien riskien hallinnan parantamiseen ja toisaalta valvovien viranomaisten tiedonsaannin paranemiseen. Tehdyillä säännösmuutoksilla ei kuitenkaan määritellä tarkemmin miten riskienhallinnasta olisi huolehdittava, ”vaan tältä osin toimijalla olisi mahdollisuus valita liiketoimintaansa, järjestelmiinsä ja muuhun riskienhallintaansa parhaiten sopivat menetelmät tietoturvariskien hallitsemiseksi.”⁴²

Viranomaisille ei myöskään annettu uusia nimenomaisia valtuuksia esimerkiksi velvoittaa valvottavaa ryhtymään toimenpiteisiin viestintäverkko tai tietojärjestelmää koskevien puutteiden korjaamiseen. Viranomaisten toimivaltaa tietoturvaan koskevien häiriöiden hallinnassa onkin tarkasteltava kunkin toimialan osalta erikseen ja pohjautuen muiden kuin NIS-direktiivin johdosta annettujen säännösten tarkasteluun.

Liikenne- ja viestintävirastolla on laajat toimivaltuudet antaa kyberuhkiakin koskevia velvoittavia määräyksiä koskien teleyrityksiä ja eräitä muita toimijoita:

”Jos viestintäverkko, viestintäpalvelu tai laite aiheuttaa merkittävää haittaa tai häiriötä viestintäverkolle, viestintäpalvelulle, viestintäverkkoon liitetyle muulle palvelulle, laitteelle, viestintäverkon käyttäjälle tai muulle henkilölle, teleyrityk-

⁴¹ Rautatielaki (304/2011) 41 a §.

⁴² HE 192/2017 vp., s. 59.

sen tai muun viestintäverkon tai laitteen haltijan on välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi ja tarvittaessa irrotettava viestintäverkko, viestintäpalvelu tai laite yleisestä viestintäverkosta.

Tässä pykälässä tarkoitetut toimenpiteet on toteutettava huolellisesti ja ne on mitoitettava suhteessa torjuttavan häiriön vakavuuteen. Toimenpiteitä toteutettaessa ei saa rajoittaa sananvapautta taikka luottamuksellisen viestin tai yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä 1 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Toimenpiteet on lopetettava, jos niiden toteuttamiselle ei enää ole tässä pykälässä säädettyjä edellytyksiä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa päättää korjaustoimenpiteistä sekä verkon, palvelun tai laitteen irrottamisesta.⁴³

Liikenne- ja viestintävirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa velvoittavia määräyksiä koskien esimerkiksi kyberuhkien torjuntaa muille NIS-direktiivissä tarkoitetuille toimijoille, koska sillä ei ylipäätäänkään ole toimivaltaa suhteessa tällaisiin toimijoihin.

Muiden valvovien viranomaisten toimivallan osalta tilanne näyttää olevan epäselvempi. NIS-direktiivin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksessä viitataan lainsäädännössä oleviin sektoriviranomaisten toimivaltuuksiin ja niihin seuraamuksiin, joita lain rikkomisesta seuraa. Esimerkiksi rautatielain 87 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi määrätä rautatieliikenteen harjoittajan tai rataverkon haltijan korjaamaan virheensä tai laimin lyöntinsä sekä asettaa sille velvoitteita taikka kieltää toimenpiteen, jos asianomainen toimii huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta **rautatielain** vastaisesti. Uusilla (NIS-direktiivistä seuraavilla) säännöksillä on annettu kriittisten toimialojen toimijoille kaksi uutta veloitetta; huolehtia tietoturvaan liittyvien riskien hallinnasta ja raportoida häiriöistä valvontaviranomaisille. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että viranomaisella olisi oikeus antaa määräyksiä esimerkiksi niistä tietoturva-toimenpiteistä, joihin valvottavan olisi ryhdyttävä tietoturvaongelmien poistamiseksi. Julkisen vallan käytönhän tulee perustua lakiin ja laissa on säädettävä niistä toimivaltuuksista ja niistä seuraamuksista, joita lain rikkomisesta seuraa. Rautatielaki sisältää tosin yksityiskohtaisia määräyksiä turvallisuusjärjestelmästä, mutta on vähintään epäselvää, antaisivatko nämä säännökset valvovalle viranomaiselle toimivallan esimerkiksi velvoittaa rataverkon haltija liittymään esimerkiksi viranomaisen ylläpitämään kyberuhkien havainnointijärjestelmään.

Toisaalta esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain 18 § 2 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä valvottavan taloudellista asemaa, omistajia,

⁴³ L sähköisen viestinnän palveluista (7.11.2019/917 273 §).

sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, hallinto- ja valvontaelinten jäseniä ja toimihenkilöitä sekä toimipaikkoja koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta Finanssivalvonnalle. Luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 9 luvun 16 ja 24 §:n Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä operatiivisesta riskistä (joka sisältää mm. veloitteen ylläpitää toimintavarmoja tietojärjestelmiä.) Finanssivalvonnan operatiivista riskinhallintaa koskevassa määräyksessä⁴⁴ annetaankin (suhteellisen yleisiä) määräyksiä mm. tietoturvasta.

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 33 §:n mukaan Finanssivalvonta voi kieltää valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan tekemän päätöksen tai valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan suunnitteleman toimenpiteen toteutuksen taikka velvoittaa valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan lopettamaan toiminnassaan soveltamansa menettelyn, jos päätös, toimenpide tai menettely on riskitilassa valvottavaan tai muuhun finanssimarkkinoilla toimivaan sovellettavien finanssimarkkinoita koskevien säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten, toimiluvan ehtojen taikka valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan toimintaa koskevien sääntöjen kanssa. Rahoituslalla valvontaviranomaisella näyttää siis olevan varsin laaja toimivalta puuttua valvottavan toimintaan, jos se ei täytä veloitetta ”ylläpitää toimintavarmoja tietojärjestelmiä”. Säännöksistä ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti ilmi, miten pitkälle tämä toimivalta ulottuu.

NIS-direktiivin merkityksellisin parannus aikaisempaan tilanteeseen on, että yhteiskunnan kannalta kriittisimmät toimijat saivat lainsäädännössä nimenomaisen veloitteen pyrkiä hallitsemaan tietoturvaan liittyviä riskejään systemaattisesti, ja että varautumista voidaan valvoa aikaisempaa paremmin.

Viranomaisten mahdollisuudet puuttua mahdollisuudet puuttua häiriötilanteisiin tai määrätä toimenpiteitä niiden poistamiseksi vaihtelevat kuitenkin sektorikohtaisesti ja säännökset ovat osittain epäselviä tai tulkinnanvaraisia tai ne puuttuvat kokonaan. Liikenne- ja viestintävirastolla on kyberuhkien torjunnan osalta laajimmat (mutta sektori-kohtaisesti rajatut) valtuudet.

Kuten muualla tässä selvityksessä käy ilmi, eräillä toimivaltaisilla viranomaisilla on ilman valmiuslain käyttöönottoaakin tietyissä tapauksissa erittäin laajatkin valtuudet ryhtyä hyvinkin voimakkaisiin toimenpiteisiin vakavan häiriön poistamiseksi tai uhan torjumiseksi. Esimerkiksi pelastustoimen johtaja voi ryhtyä ”pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin, joka voi sisältää ihmisten tai omaisuuden evakuoinnin tai määrätä antamaan käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa jne. Tartuntatautilaki antaa puolestaan jopa kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavalle viranomaiselle

⁴⁴ Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 8/2014. Operatiivisen riskin hallintarahoitussektorin valvottavissa

toimivallan tilojen sulkemisesta. Aluevalvontalain nojalla esimerkiksi hyvinkin järeä voimankäyttö on eräissä tapauksissa sallittua ilman valmiuslain antamia valtuuksia.

Kuten kansallisessa riskiarviossa arvioidaan, kyberuhat ovat vakavimpia yhteiskunnan vakautta mahdollisesti vaarantavia uhkia. Olisi perusteltua arvioida, olisiko muillekin sektoriviranomaisille annettava vastaavan kaltaisia valtuuksia velvoittaa alan toimijoita ryhtymään kyberuhkien torjumiseksi kuin liikenne- ja viestintävirastolla on omalla toimialueellaan. Toinen sääntelyvaihtoehto voisi olla liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksien laajentaminen.

4.6 Logistiikan vakavat häiriöt

4.6.1 Yleistä

Kansallisen riskiarvion mukaan ”kansainvälisen logistisen järjestelmän sekä Itämeren meriliikenteen tai Suomen lähialueen ilmatilan käytettävyyteen vaikuttavat häiriötilanteet aiheuttaisivat merkittäviä vaikutuksia myös Suomen logistiselle järjestelmälle. Nämä merkittävät häiriötilanteet voivat olla seurausta kansainvälisestä tai Euroopan turvallisuuspoliittisen tilanteen muuttumisesta, talvimerenkulkuun liittyvistä pitkäkestoisista sään ääri-ilmiöistä tai lentoliikenteeseen vaikuttavista luonnonmullistuksista. Näillä uhkatilanteilla olisi välittömiä vaikutuksia Suomen taloudelle ja yhteiskunnalle, koska Suomen ulkomaankaupan normaalit kuljetusreitit eivät olisi tällöin käytettävissä. Erityisesti Suomen merenkulun kuljetusvolyymit ovat niin suuret, että nykyisten merikuljetusreittien korvaaminen vaihtoehtoisilla kuljetusreiteillä ja -muodoilla olisi erittäin vaikeaa.” Riskiarviossa nostetaan esiin erityisesti polttoaineiden saannin häiriöt. Luonnollisesti häiriöitä voisi tulla myös esimerkiksi päivittäistavara- ja huollossa.

Kuvatun kaltaisiin häiriötilanteisiin on lainsäädännöllä erittäin vaikea varautua (pois lukien varsinainen valmiuslain tai puolustustilalain käyttöönotto). Lainsäädäntö sisältää kuitenkin määräyksiä tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista, ja valtio (Huoltovarmuuskeskus) ylläpitää suurehkoja tuontipolttoaineiden varmuusvarastoja. Sama koskee esimerkiksi viljavarastoja.

4.6.2 Jäänmurto

Erään erityiskysymyksen muodostaa laivojen avustaminen erityisen vaikeina jäätalvina. Alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005, muut. 1308/2008)) mukaan Liikennevirasto huolehtii jäänmurtaja-avustuksen saatavuudesta Suomen vesialueella jääolosuhteiden niin vaatiessa. Jos jääolot ovat erittäin vaikeat,

kuten ne ajoittain erityisesti Pohjanlahdella ovat, saattaa avustustoiminnan ohjaamisesta (avustettavien alusten keskinäisestä priorisoinnista) syntyä käytännön ongelma.

Jäätilanteen vaikeutuessa Väyläviraston talvimerenkukuyksikkö asettaa avustusrajoituksia talvisatamiin. Väylävirasto voi rajoittaa jäänmurtaja-avustuksen antamista alue- ja satamakohtaisesti, jos turvallisuussyyt tai liikenteen painopistealueet niin vaativat. Väylävirasto päättää avustusrajoituksista sekä sää- ja jääolosuhteiden että aluksen jääluokan ja kantavuuden perusteella.

Väyläviraston antamien ohjeiden mukaan mikäli viivytykset muuttuvat kriittisiksi Suomen energia- tai elintarvikehuollon tai keskeisen teollisuuden kannalta, on kyseisten tahojen anottava lupaa Huoltovarmuuskeskukselta näiden kuljetusten priorisoinniseksi.⁴⁵ Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Huoltovarmuuskeskuksella ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa päätöksiä asiasta. Toisaalta Väylävirastolla on alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksista annetun lain 10 §:n mukaan oikeus eräissä tapauksissa myöntää erityiskohtelu kuljetuksille satamaan tai alueelle, jonne avustamista rajoitettu, jos mm. ”kyseessä on erikoiskuljetus, kiireellinen energiahuolto tai tehtaan tuotannon pysähtymisen uhka.”

Oikeustila huoltovarmuuskriittisten avustusten toimivaltakysymyksen osalta vaikuttaa olevan epäselvyyttä. Tästä on myös käytännön kokemusta, erityisesti ankaralta jäätalvella 2010–2011, jolloin Pohjanlahden vaikean jäätilanteen johdosta jouduttiin tekemään viranomaispäätöksiä osittain tulkinnanvaraisten määräysten nojalla. Oikeustilaa olisi tarpeen selkeyttää senkin vuoksi, että avustusjärjestyksen priorisoinnilla saattaa olla huomattaviakin välittömiä ja välillisiä taloudellisia seurauksia.

Selkeintä olisi, että jäänmurtaja-avustusta annettua lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että avustusta voidaan priorisoida huoltovarmuusperustein ja että asiassa toimivaltainen viranomainen olisi Väylävirasto.

4.7 Terveysturvallisuuden häiriötilanteet

Kansallisessa riskiarviossa terveysturvallisuuden häiriöinä mainitaan erityisesti mikrobilääkeresistenssi, influenssaepidemia tai muu vastaava laajalle levinnyt epidemia, helposti leviävä vakava eläintauti ja vaaralliset kasvintuhoojat (kasvitautepidemia).

⁴⁵ Liikennevirasto: Suomen talvimerenkulku. Ohjeita talvimerenkulun toimijoille. Talvi 2018–2019.

Terveysturvallisuuden häiriötilanteita koskeva lainsäädäntö on varsin kattava. Esimerkiksi tartuntatautilaissa (1227/2016) annetaan terveysviranomaisille erittäin mittavat toimivaltuudet. Erityisesti 6 luku (tartunnan leviämistä rajoittavia toimenpiteitä) ja 7 luku (lääkkeiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden sekä suojainten käyttö, viranomaisten toimivaltuudet poiketa lain säännöksistä) sisältävät määräyksiä, joilla annetaan laajoja valtuuksia viranomaisille (erityisesti kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavalle toimielimelle) tartuntatautien torjumiseksi. Toimivaltainen viranomainen voi esimerkiksi päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä (58 § 1). Laki sisältää myös määräyksiä viranomaisten toimivaltuuksista mm. määrätä tavaroiden hävittämisestä, henkilöihin kohdistuvasta karanteenista ja tavaran karanteenista, eristämisestä ja esimerkiksi lääkityksen antamisesta vastustuksesta huolimatta eristyksen aikana.

Talousveden laatua koskevat määräykset sisältyvät terveydensuojelulain (763/1994) 5 lukuun. Talousvettä toimittavan laitoksen toiminnalle on asetettu laajoja laatu- ja raportointivelvollisuuksia.⁴⁶ Laitoksen toiminnan laadun valvonnasta vastaavat kunnan terveysviranomaiset (terveydensuojelulaki 20 §). Terveysuojeluviranomainen voi ”tarvittaessa” mm. määrätä talousveden desinfioitavaksi tai muuten käsiteltäväksi tai antaa veden käyttöä koskevia määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi.

Erikseen on säädetty toimenpiteistä talousveden välityksellä leviävän taudin ehkäisemisestä (20 a §). Lainkohdan mukaan ”saatuaan tiedon talousveden aiheuttamasta epidemiasta tai sen epäilystä, kunnan terveydensuojeluviranomaisen on tehtävä viipymättä tapausta koskeva selvitys ja ryhdyttävä toimenpiteisiin taudin leviämisen ehkäisemiseksi sekä ilmoitettava siitä edelleen muille viranomaisille. 20 a §:ä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”[t]ällaisissa tilanteissa kunnan terveydensuojeluviranomaisen tulisi säännöksen nojalla ryhtyä taudin leviämisen ehkäisemiseksi toimiin esimerkiksi veden käytön rajoittamiseksi ja veden puhdistamiseksi sekä pyrkiä selvittämään asianmukaisin mikrobiologisin ja epidemiologisin tutkimuksin saastumisen syy ja taudinaiheuttajaorganismi.”

⁴⁶ Ks. tarkemmin STM:n asetus talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (1352/2015)

Myös vakavien eläntautien ja kasvitautiepidemioiden viranomaisilla on hyvin kattavat toimivaltuudet häiriötilanteiden hallitsemiseksi.⁴⁷

Mikrobilääkeresistenssi tarkoittaa mikrobien muuttumista vastustuskykyisiksi ihmisten ja eläinten infektioiden hoidossa käytetyille lääkkeille (mikrobilääkkeille sekä antibiooteille). Häiriönhallinnan kannalta kysymys lienee ennen kaikkea tehokkaiden lääkkeiden saatavuudesta ja siitä, että näitä lääkkeitä saadaan Suomeen kaikissa tilanteissa.⁴⁸

4.8 Elintarvikehuollon vakavat häiriöt

Elintarvikehuollon vakavalla häiriöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä häiriötilannetta, jonka kohteena voi olla ”mikä tahansa osa elintarvikejärjestelmästä, johon kuuluu alkutuotanto, elintarviketeollisuus, kauppa, jakelu ja kulutus. Vaihtoehtoisesti se voi olla ohessa kärsivä toimiala, esimerkiksi laajan sähkökatkon, pandemian tai maksujärjestelmähäiriön seurauksena, jolloin vaikutukset kohdistuvat voimakkaasti myös kaupan sekä myyntiin.” Normaalioloissa (siis silloin kun valmiuslaki ei ole vielä käytössä) häiriöön puuttuminen viranomaistoimenpitein ei käytännössä tule kysymykseen eikä asiasta tämän vuoksi juurikaan ole säädöksiäkään. Suomessa elintarvikehuollon vakaviin häiriöihin varaudutaan ennen kaikkea huoltovarmuusorganisaatiossa tehtävällä monipuolisella varautumistyöllä (alkutuotanto, elintarvikkeiden jalostus ja päivittäistavarakauppa) sekä valtion varmuusvarastoinnilla.⁴⁹

Suomen liittyessä Euroopan Unioniin säädettiin erityisesti elintarvikesektorin ulkomaankaupan häiriöiden varalta erityinen ”laki ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojoitoimenpiteistä eräissä tapauksissa”.⁵⁰ Se oli tarkoitettu käytettäväksi erityisesti jäsenyyden alkamisen jälkeisen lyhyen siirtymäkauden aikana. Tosin laki säädettiin pysyvästi voimassa olevaksi. Suojatoimenpiteisiin voidaan ryhtyä, ”jos ilmenee vakavia häiriötä jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa pysyvää vahinkoa jollakin talou-

⁴⁷ Ks. Eläntätilaki (441/2013), erityisesti 4–6 luvut (toimenpiteet taudinpurkauksissa, alueelliset toimenpiteet eläntautien leviämisen ehkäisemiseksi, toimenpiteet helposti leviävän ja vaarallisen eläntautien leviämisen estämiseksi ja LK helposti leviävien eläntautien vastustamisesta (488/1960). Ks. myös L kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003, erityisesti 6 luku (pakkokeinot ja seuraamukset) ja Taimiaineistolaki (1205/1994, erityisesti 4 luku (pakkokeinot ja seuraamukset).

⁴⁸ Lääkkeiden varastoinnista ks. L lääkkeiden velvoitevarastoinnista (979/1980), VNA lääkkeiden velvoitevarastoinnista (1114/2008) VNA varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista (279/2006). Ks. myös Tartuntatautilaki 73 §.

⁴⁹ Varautumistyön tarkemmasta sisällöstä ks. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), jakso 7.4 ”Elintarvikehuolto”.

⁵⁰ 29.12.1994/1521 (1994 vp – HE 301).

den alalla, tai vaikeuksia, jotka johtavat tai voivat johtaa taloudellisen tilanteen merkittävään heikentymiseen tietyllä alueella.” Lisäksi suojoitoimenpiteitä voitaisiin soveltaa, jos Suomen ja EU:n muiden jäsenvaltioiden välinen kauppa aiheuttaa maatalouden alalla vakavia häiriöitä Suomen markkinoilla.⁵¹ Suojoitoimenpiteitä voisivat olla määrälliset rajoitukset tai perushinnan taikka tasoitusmaksun määrääminen.

Lakia ei ole kertaakaan sovellettu ja on epäselvää, mikä merkitys lailla käytännön ulkomaan kaupan häiriötilanteessa todellisuudessa olisi. Esimerkiksi määrällisten tuonti- tai vientirajoitusten asettaminen elintarvikkeille olisi syvälle käyvä poikkeus EU:n tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta. Olisikin perusteltua tehdä arvio lain tarpeellisuudesta ja toimivuudesta nykyoloissa.

4.9 Laajat onnettomuustilanteet

4.9.1 Merellinen monialaonnettomuus

Pahimpina mahdollisina riskiskenaarioina pidetään matkustaja-aluksen evakuointia vaikeissa olosuhteissa tai suuren matkustaja-aluksen ja öljytankkerin/kemikaaleja kuljettavan aluksen yhteentörmäystä.

Matkustaja-aluksen ollessa onnettomuudessa osallisena, kysymys on tietenkin pelastustilanteesta. Viranomaisilla on näissä tilanteissa sinänsä riittävät toimivaltuudet (ks. jakso 3). Öljyvahinkotilannetta koskee lisäksi laki öljyvahinkojen torjunnasta (1673/2009). Lakia sovelletaan maa-alueella tapahtuvien öljyvahinkojen sekä Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä aluksista aiheutuvien öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan ja torjuntaan varautumiseen sekä vahinkojen seurausten korjaamiseen. Lisäksi laissa säädetään kansainvälisen virka-avun antamisesta ja pyytämisestä. Torjuntaviranomaisilla on varsin laajat toimivaltuudet häiriöntorjuntaan.⁵²

⁵¹ Sama, 4 §.

⁵² Ks. 23 §: ”*Torjuntaviranomaisen toimivaltuudet.* Jos öljyvahingon tai aluskemikaalivahingon torjumiseksi ja vahinkojen seurausten rajoittamiseksi on välttämätöntä, torjuntaviranomaisella on oikeus: 1) ottaa tilapäisesti käyttöön vahinkojen torjuntaan sopivia laitteita ja tarvikkeita, tarpeellisia viestintä- ja kuljetusvälineitä, työkoneita ja -välineitä sekä lastaukseen, purkaukseen tai väliaikaiseen varastointiin tarvittavia tiloja ja paikkoja; 2) nousta maihin ja liikkua toisen alueella; 3) määrätä maa- ja vesirakennustoimenpiteistä toisen alueella; 4) rajoittaa vesiliikennettä; sekä 5) ryhtyä muihin öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjumiseksi tarpeellisiin toimiin.”

4.9.2 Vakava ydinvoimalaitosonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueilla

Ydinenergialaki (990/1987) sisältää erittäin yksityiskohtaiset säädökset ydinvoimaloiden häiriönhallinnasta. On vaikea nähdä, mitä uusia toimivaltuuksia Suomen viranomaisille olisi nykyisten lisäksi annettava, jotta ne pystyvät tältä osin hoitamaan tehtävänsä.⁵³ Suomessa tai Suomen lähialueilla mahdollisesti tapahtuvaan säteilyonnettomuuteen on myös varauduttu monipuolisesti ja varautumista kehitetään jatkuvasti viranomaisten välisenä yhteistyönä.

4.9.3 Sää- ja ilmatoriskit

Sää- ja ilmatoriskejä ei ole sisällytetty kansalliseen riskiarvioon erillisinä uhkamalleina tai häiriötilanteina⁵⁴. Sen sijaan nämä ovat useammassakin uhkamallissa mahdollisina häiriöön johtavina syinä (esim. myrskyn aiheuttama laaja alueellinen sähköhäiriö). Näissä tapauksissa sovellettaviksi tulevat kyseistä sektoria koskevat häiriönhallintamääräykset. Mahdollisiin säästä tai ilmastosta johtuviin häiriöihin (kuten merkittävä tulivuorenpurkaus) voidaan varautua (ja varaudutaankin) esimerkiksi varmuusvarastoinnin avulla.

Varsinaista säähän liittyvää lainsäädäntöä on vähän. Relevantteja erityissäädöksiä ovat lähinnä patoturvallisuuslaki (494/2009) ja laki tulvariskien hallinnasta (620/2010). Molemmat sisältävät riittävät määräykset viranomaisten toimivallasta häiriötilanteissa (ml. hallinnollinen pakkovalta). Myös pelastuslaki saattaa tulla sovellettavaksi varsi: Laki koskee ennen kaikkea tulvariskien hallintaa (11 § mom.).

⁵³ Ks. tältä osin erityisesti ydinenergialain 10 luku (valvonta ja pakkokeinot).

⁵⁴ Sää- ja ilmatoriskejä kuvataan yleisellä tasolla riskiarvion jaksossa 3.4.

5 Tarkoituksenmukainen sääntely

Toimeksiannon mukaan selvityksessä tulee arvioida myös, tulisiko häiriönhallintaa varten mahdollisesti säätää uusia toimivaltuuksia ja mikä tällöin olisi tarkoituksenmukainen sääntelytapa, hajautetusti erityislainsäädännön yhteydessä vai keskitettynä yhteen, yhtenäiseen lakiin. Suomessa ns. normaalioloissa esille tulevien häiriötilanteiden hallintaa koskeva lainsäädäntö on hajautettu kymmeneen, ellei satoihin eri säädöksiin. Selvityksessä on noussut esiin eräitä kysymyksiä, joissa lainsäädäntöä on perusteltua muuttaa. Ne koskevat osittain hyvin pieniä yksityiskohtia ja mahdolliset uudet säännökset on perusteltua sisällyttää asianomaisiin sektorilakeihin.

Tässä selvityksessä tarkastellut sektorikohtaiset säännökset on säädetty erillään valmiuslaista tai puolustustilalaista eikä niiden soveltaminen ole riippuvainen siitä, onko maassa todettu vallitsevan poikkeusolot (valmiuslain 6 § 1 momentti) tai onko maassa saatettu voimaan puolustustilain mukainen puolustustila (puolustustilalaki 1 §). Kuten selvityksessä on käynyt ilmi, eräät erityislainsäädäntöön pohjautuvat toimivaltuudet ovat erittäin laajoja ja vastaavat käytännössä hyvin pitkälti toimivaltuuksia, joita voidaan ottaa käyttöön, kun poikkeusolojen tai puolustustilan olemassa olo on erikseen todettu.

Valmiuslaissa säädetään esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta, että poikkeusolojen ollessa voimassa (kuten esimerkiksi kun maassa on ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt tartuntatauti”) voidaan asetuksella säätää, että kunta voi luopua lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen päivähoidon järjestämisestä, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin.⁵⁵ Tartuntatautilaissa (58 §) puolestaan säädetään varsin suoraviivaisesti, että jos ”laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan muun muassa päiväkotien sulkemisesta.” Vastaavan kaltaisia tilanteita voidaan havaita myös muilla toimialoilla.

Toisaalta valmiuslakiin sisältyy määräyksiä, jotka hyvinkin nähdäkseni voisivat sisältyä valmiuslain sijasta sektorikohtaiseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi valmiuslain 60 §: n nojalla liikenne- ja viestintäministeriö voi päätöksellään velvoittaa teleyrityksen katkaisemaan määräajaksi tai toistaiseksi verkko- tai viestintäpalveluyhteydet tiettyin

⁵⁵ Valmiuslaki 87 § 3 kohta.

maahan tai kansainvälisiin verkko- ja viestintäpalveluihin. Toisaalta liikenne- ja viestintävirastolla on sähköisistä palveluista annetun lain 273 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä vastaava toimivalta normaalioloissakin.

Poikkeusolojen olemassa todetaan valmiuslain mukaan valtioneuvostossa ja lain yksityiskohtaisesta soveltamisesta yleensä valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella. Normaaliolojen häiriönhallintalainsäädännön soveltaminen on yleensä uskottu jollekin keskusvirastolle tai alueelliselle viranomaiselle, jopa yksittäisen kunnan yksittäiselle lautakunnalle. Tämä on tietenkin tarpeellista, jotta häiriönhallintaan voidaan ryhtyä viivytyksettä. Samalla se kuitenkin tarkoittaa, että valmiuslain käytännön soveltamistilanteet ovat hyvin harvinaisia – itse asiassa nykyistä valmiuslakia ei ole koskaan sovellettu.

”Normaaliolojen” vakavien häiriöiden varalta säädetyt erityiset toimivaltamääräykset on sisällytetty johdonmukaisesti erityislainsäädäntöön ja ne on aina sidottu tietyn ilmiön esiintymiseen. Tämä sääntelytapa luonnollisesti osaltaan varmistaa, että lainsäädäntö sisältää varsin laajasti toimivalta- ja muuta määräykset alakohtaisten häiriöiden torjumiseksi ja häiriön poistamiseksi.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly määräyksiä ennalta arvaamattomien riskien, niin sanottujen ”mustien joutsenten” toteutumisen. Tällaisen säädöksen konstruointi ei näytä järkevältä eikä edes tarpeelliselta ja etenkin poliisi- ja pelastuslainsäädännön yleinen soveltamisala mahdollistaa viranomaistoiminnan hyvinkin laajasti, vaikka häiriön hoitamisesta ei tarkkarajaisia määräyksiä olisikaan.

Selvityksen yhteydessä ei ole noussut esiin juurikaan ”uusia uhkia”, joiden torjuntaan tai häiriön poistamiseen ei lainsäädännössä olisi ainakin jollakin tapaa varauduttu. Aika ajoin tällaisia kuitenkin nousee esiin. Esimerkiksi 2010-luvun alussa havaittiin tarve valvoa aikaisempaa tehokkaammin ulkomaalaisia yritysostoja ja hiljakkoin myös ulkomaalaisten tekemiä kiinteistökauppoja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Molempia tilanteita varten säädettiin erillislait. Tämä on nähdäkseni looginen sääntelytapa tulevaisuudessakin. Jos esimerkiksi havaittaisiin, että jossakin tilanteessa voi syntyä tarve säätää jollekin viranomaiselle toimivalta kieltää kansallisen turvallisuuden kannalta vaaralliseksi katsottavan tuotteen, palvelun tai järjestelmän käyttö julkisella sektorilla, olisi tätä varten luontevaa säätää erillinen laki.

6 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Niin sanottu normaaliaikojen kriisilainsäädäntö (erotuksena poikkeusoloja koskevasta lainsäädännöstä joka koostuu valmiuslaista ja puolustustilalaista) kattaa varsin hyvin yhteiskunnassa mahdollisesti esiintyvät häiriötilanteet. Tämä lainsäädäntö voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään:

- a) Soveltamisalaltaan yleinen lainsäädäntö, jossa tietyille viranomaisille annetaan yleinen toimivalta toimia häiriön poistamiseksi tai sen uhan estämiseksi. Näitä lakeja ovat ennen kaikkea Pelastuslaki ja Poliisilaki. Lakien soveltamisalaa laajentaa tosiasiallisesti huomattavasti muuhun lainsäädäntöön sisältyvät määräykset poliisin ja muiden viranomaisten velvollisuudesta antaa sektoriviranomaisille häiriötilanteiden hoitoon tarvittavaa virka-apua.
- b) Sektorikohtainen lainsäädäntö. Eri viranomaisille annetaan häiriöiden poistamiseksi tai sen uhan estämiseksi tarvittavaa toimivaltaa kymmenissä eri laeissa. Toimivallan laajuus ja muodot vaihtelevat sääntelyn kohteesta riippuen. Tyypillisesti sektorilainsäädäntö sisältää runsaasti määräyksiä toimijoiden velvollisuudesta toimia huolellisesti, pyrkiä estämään häiriöt ja raportoimaan poikkeamista toimivaltaisille viranomaisille. Viranomaisilla on yleensä laajat valvontavaltuudet, joita täydennetään määräyksillä poikkeuksellisista toimivaltuuksista häiriötilanteissa (esim. hyödykkeen jakelun ohjaaminen tai estäminen, yksityisen omaisuuden käyttöönotto, oikeus määrätä kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla jne.). Lakeihin on myös sisällytetty laajasti määräyksiä hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä.

Pidän perusteltuna nykyistä sääntelytapaa, jossa häiriötilanteiden hoitamista koskevat määräykset sisältyvät sektorikohtaiseen lainsäädäntöön enkä pidä perusteltuna säännösten keskittämistä yhteen, yhtenäiseen lakiin.

Ns. normaaliaikojen kriisilainsäädännössä ei näytä olevan erityisen suuria korjaus- tai muutostarpeita.

Eräiden muutostarpeiden osalta, kuten esimerkiksi alueellisten sähkönsiirtoyhtiöiden toiminnan nykyistä tarkemman sääntelyn tarve, taustalla on kysymyksiä jotka edellyttävät laajaakin valmistelua.

Ehdotan, että häiriötilanteiden hallintaan liittyen selvitetäisiin seuraavia säädösmuutoksia:

1. Puolustusvoimien antamasta virka-apusta annetut määräykset ovat päätöksentekomenettelyn osalta moniportaiset. Olisi perusteltua harkita säännösten kehittämistä niin, että päätös voidaan kaikissa oloissa tehdä oikea-aikaiseen reagoinnin edellyttämällä nopeudella (jakso 3.2.).
2. Sähköjärjestelmän kantaverkon järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle olisi perusteltua perustaa itsenäinen oikeus pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Fingrid Oyj:n sähkön säännöstelyä koskevaa toimivaltaa koskevat säännökset olisi perusteltua sisällyttää sähkömarkkina- lakiin (jaksot 3.2. ja 4.4.1).
3. Alueellisille sähkösiirtoyhtiöille tulisi antaa tarkempia määräyksiä toiminnasta sähköpulatilanteessa ja pulasta toivuttaessa (sähkönjakelun priorisoinnin kriteerit, jakso 4.4.1).
4. Rahoitusalan varautumissäännöksiä olisi syytä täydentää perustamalla ehdotettu rahoitusalan häiriönhallinnan yhteistyöryhmä (jakso 4.3).
5. Olisi perusteltua tarkastella sektorikohtaisesti, pitäisikö viranomaisille antaa uusia valtuuksia ryhtymään toimenpiteisiin kyberuhkien torjumiseksi (jakso 4.5).
6. Väylävirastolle tulisi antaa nimenomainen toimivalta päättää tarvittaessa merenkulussa alusten avustamisjärjestyksestä esimerkiksi huoltovarmuusperustein, jos esimerkiksi jääolot ovat niin vaikeat, että jäänmurokapasiteetti ei riitä viivytyksettömään avustukseen kaikille avustusta tarvitseville (jakso 4.6.2).
7. Huoltovarmuusrahaston lainottovaltuuden enimmäismäärää olisi syytä korottaa nykyisestä 200 miljoonasta eurosta esimerkiksi kahteen miljardiin euroon (jakso 4.2).
8. Olisi perusteltua tehdä arvio Ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetun lain (1521/1994) tarpeellisuudesta ja toimivuudesta (jakso 4.8).

Viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet reagoida häiriötilanteisiin tehokkaasti riippuvat keskeisesti seuraavista seikoista:

1. Sisältääkö lainsäädäntö riittävät määräykset ja toimivallan häiriötilanteisiin reagoimiseksi lakiin perustuvalla tavalla?
2. Onko viranomaisilla riittävä osaaminen ja "uskallus" tarvittaessa käyttää niille lainsäädännössä annettua toimivaltaa?
3. Onko viranomaisilla riittävät tosiasialliset aineelliset ja henkilöresurssit käyttää toimivaltaansa.

Edellä on käynyt ilmi, että lainsäädäntö sisältää pääosin riittävät toimivaltamääräykset erilaisten normaaliaikojen häiriötilanteiden hoitoon.

Viranomaisten osaamista voidaan varmistaa ennen kaikkea varmistamalla, että häiriötilanteiden hoidon johtamisjärjestelmät ja vastuut on selkeästi suunniteltu ja että erilaisia tilanteita ja viranomaisten yhteistyötä on harjoiteltu riittävästi. Viranomaisten yhteisen varautumisen merkitys on käytännön tilanteiden hoidon kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Lopulta on mainittava, että teknisesti täydellisetkään lait eivät auta häiriöiden hoitamisessa, ellei toimivaltaisille viranomaisille varata tehokkaan toiminnan edellyttämiä henkilöstö- ja muita voimavaroja.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-756-4 (PDF)