

Asia: VN /5137/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Muistio on varsin perusteellinen ja huolellisesti laadittu nykytilanteen kuvaus. Työn edetessä on tärkeää eritellä nykyisen kansainvälisen tilanteen ja teknologisen kehityksen nähtävissä olevat kehityslinjat, joiden suhteen valmiuslakia ja varautumista kannattaa kehittää. Tämä tarve on muistion tavoitteissa hyvin kirjattu, mutta tilanteenarvioinnin varsinainen sisältö jää jatkotöiden varaan. Hybridiosaamiskeskus toteaa seuraavassa työlle joitakin lähtökohtia.

Meneillään on perustavanlaatuinen globaali kilpailutilanne, jossa vastakkain ovat autoritäärisen hallintomallin omaksuneet valtiot ja länsimaiset demokraattiset oikeusvaltiot. Kilpailijat haastavat nyt avoimesti liberaalin demokraattisen järjestelmän geopolitiikassa, globaalissa taloudessa ja jopa kulttuurin saralla. Ukrainan sota osoittaa, että tässä kilpailussa ei kaihdeta edes avointa sodankäyntiä. Lähivuosina voidaan mahdollisesti joutua tilanteeseen, jossa läntiset liittokuntajärjestelyt joutuvat koordinoitulla tavalla haastetuiksi saman aikaisesti Aasiassa ja Euroopassa. Tällöin NATO:n ja EUn huomio ja resurssit jakautuvat. NATO:n osittainenkin epäonnistuminen sen jäsenmaahan kohdistuvien aggressioiden torjunnassa vaikuttaisi myös USA:n liittolaisten asemaan Aasiassa.

Yllä mainittuun liittokuntien haastamiseen voisi liittyä pyrkimys saada NATO:n ja EUn sisäistä solidaarisuutta murrettua. Erilaisilla hybridioperaatioilla voidaan heikentää suunniteltuja kohdemaita ennen jatko-operaatioita. Samalla on mahdollista pyrkiä tilanteisiin, joissa esimerkiksi Euroopan maiden yleinen mielipide kääntyy sisäisiin ongelmiin ja samalla yleinen halukkuus tukea jotakin apua tarvitsevaa maata saattaisi laskea. Tehokkaalla varautumisella voidaan edistää Suomen kykyä hybridioperaatioiden vaikutusten torjuntaan. Tämä voi myös heikentää hybridioperaatioiden arvioitua kannattavuutta ja aiheuttaa ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Suomi ja Itämeri ovat tämän globaalien kilpailun geopoliittisilla polttopistealueilla, joten erilaisiin nopeasti kehittyviin konflikteihin on syytä olla varautunut. Potentiaaliset vastustajat voivat valmistautua operaatioihinsa ennalta tiedustelemalla ja luomalla vaikutusmahdollisuuksia kaikkiin yhteiskunnan kannalta merkittäviin järjestelmiin. Kriittisen infrastruktuurin tietojen avoimuutta ja myös henkilötietojen suojaamista koskevaa lainsäädäntöä tulisi arvioida tässä yhteydessä.

Arviot uusien murrosteknologioiden vihamielisen käytön tuottamista haasteista Suomen varautumiselle tulee ottaa huomioon kehittämiskohteiden tunnistamisessa. Näiden arvioiden tulisi jo tässä vaiheessa olla keskeisessä roolissa tilanneseurannassa ja ennakoinnissa. Jotta teknologiakehityksen kokonaisturvallisuudelle tuottamiin haasteisiin kyetään vastaamaan, on uhkien luonne sekä haavoittuvuudet niin yritystasolla kuin infrastruktuurin keski-näisriippuvuudet käsittämällä järjestelmätasolla kyettävä tunnistamaan ennakkolisesti. Murrosteknologioiden tuottamien turvallisuusriskien laajuuden huomioiden priorisointi on välttämätöntä ja sen tulisi heijastua varautumisen kehittämisessä.

Myös informaatioympäristön resilienssin rooli osana digitaalisen yhteiskunnan haasteita tulee ottaa vakavasti huomioon suomalaisen varautumisen perustana. Informaatioympäristön haavoittuvuuksia ja tiedon keskeistä roolia yhteiskunnan turvallisuuden ja varautumisen kivijalkana tulisi lähestyä kokonaisvaltaisesti ja siihen kohdistuvia turvallisuusuhkia hahmottaa laaja-alaisesti. Laaja-alaisessa informaatioympäristön vihamielisessä manipuloinnissa voi olla kysymys yksittäisistä dis- tai misinformaatio-operaatioista päätöksentekijöiden tai kansalaisyhteiskunnan harhaanjohtamiseksi, mutta myös esimerkiksi kokonaisvaltaisemmasta historiapolitiikasta tai keskeisten asiantuntijainstituutioiden roolin systemaattisesta kyseenalaistamisesta.

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

Voimassa oleva valmiuslaki on Hybridiosaamiskeskuksen havaintojen perusteella maailmalla poikkeuksellinen kokonaisuus, joka on yhteiskuntaan kohdistuvien häiriöiden hallitsemisen kannalta katsoen erittäin tehokas. Esimerkiksi väestön toimeentulon ja yksilötasolla tapahtuvien kohtuuttomien taloudellisten seuraamusten hallitsemiseksi annetut säädökset saattavat merkittävästi lieventää hybridioperaatioiden ja sodan aiheuttamia vaikutuksia.

Valmiuslakityöryhmän alustavissa ehdotuksissa on oikean suuntaisesti todettu tarve laajentaa tarkastelukulmaa pelkkää julkishallintoa laajemmaksi. Asiaa pitäisi tarkastella vieläkin laajemmin ottaen huomioon koko kriittisen infrastruktuurin viimeisinä vuosikymmeninä tapahtunut yksityistäminen. Asian kuvaamiseksi seuraavassa käytetään esimerkkinä Ukrainan kokemuksia käynnissä olevan sodan ajalta.

Ukrainan sota on osoittanut Venäjän pyrkivän järjestelmällisesti tuhoamaan vastustajansa siviili-infrastruktuuria. Esimerkiksi energijärjestelmiin on isketty laajasti koko maan alueella (yli 2000 ohjus- drooni- tai ilmaiskua syyskuun -23 loppuun mennessä, minkä lisäksi rintaman läheisillä alueilla on laajasti käytetty tykistöä). Iskuissa pyritään lamauttamaan järjestelmiä ja sen lisäksi vaikeuttamaan korjaustoimia tuhoamalla korjauksiin tarvittavaa materiaalia ja henkilöstöä. Käytännössä korjaus- ja pelastushenkilöstö koostuu siviilihenkilöstöstä (pelastusviranomaiset, vapaaehtoiset toimijat ja yritysten palveluksessa oleva tekninen henkilöstö). Ukrainassa nämä henkilöryhmät toimivat sodan olosuhteissa samantapaisin riskein kuin suoranaisesti taisteluihin osallistuvat sotilaat.

Valmiuslainsäädännön ja varautumisen kehittämisessä tulisi arvioida näiden kokemusten merkitys ja tarvittaessa luoda toimintaedellytyksiä sääntelyllä. Työsuojelumääräyksistä tulisi eritystilanteissa mahdollisesti voida tinkiä ja toimintaan osallistuvan siviilihenkilöstön asema tulisi saattaa mahdollisimman lähelle sotilashenkilöstön statusta. Tämä tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että pelastus- ja korjaushenkilöstö voitaisiin velvoittaa tehtäviin ja samalla pitäisi yrittää mahdollistaa oman toiminnan suojaaminen aseellista vaikutusta vastaan. Toisaalta näissä tehtävissä vahingoittuneiden ja menehtyneiden henkilöiden asema tulisi turvata mahdollisimman hyvin sellaisissa tilanteissa, joissa tavanomaisia vakuutusjärjestelyjä ei enää voida noudattaa.

Yksityisesti omistetun kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ja korjaustoiminta edellyttäisikin nyt nopeaa, mutta perusteellista ja laajaa selvitystä siitä, kuinka mahdollistetaan tehokas toiminta poikkeuksellisissa tilanteissa. Asiassa voitaisiin ottaa huomioon siviilipalvelushenkilöstön ja sijoittamattoman reservin käyttäminen. Toiminta tapahtuisi väistämättä infrastruktuurin omistavan yrityksen operatiivisessa johdossa. Tällainen tarkastelu koskisi uuteen uhkatilanteeseen sopivan johtamis- varautumis- ja koulutusjärjestelmän luomista, mikä luonnollisesti on pelkän lainsäädännön kehittämistä laaja-alaisempi kysymys. Jotkin tarpeelliseksi todettavat menettelyt saattaisivat olla sellaisia, että poikkeuslainsäädännön tulisi mahdollistaa niiden käyttöön ottaminen ja valtuuksien käytön valvonta.

Yksityisesti omistettujen kriittisten järjestelmien ennakoivaa suojaamista tulisi uhkatilanteissa voida tehostaa. Tämä voisi tarkoittaa tilojen, toimintojen ja henkilöstön tehostettua valvontaa. Tällöin olisi tarpeellista edesauttaa nopean valvonta- ja vihjetiedon kulkua eri toimijoiden (viranomaiset ja yksityiset kriittiset toimijat) välillä. Tähän liittyen olisi tarpeen tarkastella henkilötietojen suojaamista siinä valossa, olisiko niitä tarpeen voida käyttää ja vaihtaa tehostetusti. Myös henkilöön käyvien turvallisuustarkastusten tehostaminen suojattavien kohteiden yhteydessä voisi edellyttää tarkastelua. Tämäkin asia voisi vaatia perusteluikseen operatiivisia tarkasteluja.

Kaiken kaikkiaan on syytä toteuttaa stressitestejä Ukrainan sodan ja modernien hybridioperaatioiden tarjoamien kokemusten perusteella. Hybridiosaamiskeskus voi tukea stressitestien toteuttamisessa tarvittavien uhkaskenaarioiden laadinnassa.

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

Valmiuslaki on oleellisimmilta osiltaan poikkeussäännöstö, joka mahdollistaa poikkeamisen erilaisista perustuslain suojaamista oikeuksista ja järjestelyistä. Siitä tulee jatkossakin säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, minkä seurauksena lain uudistaminen on työlästä. Kuten muistiossa ansiokkaasti esitetään, huomattava osa varautumiseen liittyvistä säädöksistä löytyy tavanomaisesta lainsäädännöstä. Tätä jakoa ei ole syytä muuttaa, koska tilanteen kehittymisen vaatimat muutokset toteutuvat nopeammin ja varmemmin tavanomaisen sektorikohtaisen sääntelyn avulla.

Poikkeusolojen johtamisjärjestelyjen ratkaiseminen voisi tapahtua valmiuslainsäädännön puitteissa, jos oikeanlainen ratkaisu vain on löydettävissä. Sektorikohtaisesta ministeriöiden vastuusta luopuminen ei liene realistista. Pandemian aikana saadut kokemukset osoittavat kuitenkin, että jonkinlainen otteen kiristäminen ja poikkihallinnollinen kriittinen arviointi olisi tarpeen saada käyttöön. Tästä kertoo osaltaan myös se, että hybridiosaamiskeskus järjesti alkuvuonna 2019 Brysselissä harjoituksen, jossa simuloitiin COVID-pandemiaa vastaava tilanne. Havainnot olivat samat kuin itse pandemian aikana saatiin: pula tulee suojavarusteista ja erityisesti tehohoitoaikoista. Tämä harjoitus esiteltiin myöhemmin keväällä 2019 Turvallisuuskomitean sihteeristössä tarkoituksena esitellä sitä edelleen valmiuspäällikkökokoukselle jne. Sektoriministeriön edustajan vaatimuksesta jatkoesittelystä kuitenkin luovuttiin, eikä kukaan nähnyt mahdolliseksi tai tarpeelliseksi tähän puuttua. Tämän seurauksena näitä havaintoja ei ollut hallinnon käytettävissä varsinaisen pandemian alkaessa.

Varautumisvelvollisuuden laajentaminen yksityissektorin toimijoihin on yleisesti ottaen tavoiteltava tilanne. Tässä yhteydessä täytyy kuitenkin tarkastella aiottujen säädösten vaikutusta Suomessa sijaitsevien yritysten kilpailukykyyn – liiallisia kustannuksia ei saa syntyä. Öljysuojarahaston kaltaiset järjestelyt saattaisivat lieventää tällaisia yrityksiin kohdistuvia vaatimuksia.

Muistiossa nostetaan esille ajatus poikkeusolojen ohella normaaliolojen häiriötilanteiden kattaminen. Tätä ajatusta voidaan pitää hybridiuhkien torjunnan kannalta periaatteessa suositeltavana.

Järvinen Suvi  
Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus -  
Hybridiosaamiskeskuksen johtaja, valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen &  
Haavoittuvuudet ja resilienssiverkoston johtaja, Kommodori evp. Jukka  
Savolainen

