

Lausunto

15.02.2024

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Kiitämme mahdollisuudesta lausua. Toteamme pyydetyn otsikkojaon mukaisesti seuraavaa:

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Muistio on nähdäksemme hyvin laadittu, selkeä ja kohtalaisen kattava.

Muistiossa on erinomaisella tavalla huomioitu yksityisten toimijoiden merkitys osana kokonaisturvallisuutta.

Koska valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus ei koske, eikä muistion mukaan tulisikaan koskemaan yksityisiä yrityksiä, meillä ei ole siitä juurikaan lausuttavaa. Kannatamme kuitenkin muistiossa esitetyjä ajatuksia lain yleisen julkisen hallinnon toimijoita koskevan varautumisvelvollisuuden kehittämisestä.

Yksityisten yritysten kannalta on muistettava, että vaikka niitä koskevaa yleistä varautumisvelvollisuutta ei Suomessa ole, monien kriittisten alojen lainsäädännössä tällainen erityinen velvollisuus alan toimijoilla, mukaan lukien yksityisille yrityksille jo on, osin lakiin kirjattuna, osin sopimusperusteisena. Lisäksi on huomioitava, että parhaillaan kansallisessa toimeenpanossa olevat NIS2- ja CER-direktiivit laajentavat sekä normaaliaikojen häiriö- ja kriisitilanteisiin että poikkeusoloihin varautumisen velvollisuutta useille uusillekin toimialoille. Tärkeää on se, että tämä varautumisvelvollisuus ei ole yleinen, vaan velvoitteeksi säätämisen perusteena molemmissa on

kyseisen toimialan kriittisyys ja soveltamisalan toimijoiden kriittisyys toimialallaan. Kannatamme kaikessa tämän tyyppisessä lainsäädännössä riskiperusteista lähestymistapaa.

Edellä kerrotun lisäksi on laaja joukko yrityksiä, joiden varautuminen perustuu omaehtoisuuteen ja osin siihen, että ne ovat mukana huoltovarmuusyhteistyössä ilman, että välttämättä ovat erityislainsäädännön tai NIS2- tai CER-toimeenpanolakien soveltamisalaan kuuluvia. Esim. CER-direktiivi tulee Huoltovarmuuskeskuksen arvion mukaan koskemaan Suomessa noin sataa yritystä kaikkiaan noin 1500 huoltovarmuustyössä mukana olevasta yrityksestä.

Olemme samaa mieltä muistion alustavasta ehdotuksesta, jonka mukaan yksityisen sektorin varautuminen on syytä edelleen jättää erityissääntelyyn, sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan.

Muistiossa on esitetty myös, että julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta ostopalvelutilanteissa on uudistuksessa syytä korostaa. Tämä tapahtuisi velvoittamalla julkishallinnon toimijaa varmistumaan varautumisvelvollisuuden toteutumisesta myös silloin, kun varautumisvelvollinen hankkii tehtäviensä hoitamista tukevia palveluita sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä.

Kannatamme esitystä. Sen toteutuksessa on tärkeää huomioida muutamia keskeisiä asioita:

- Vaatimusten on oltava kaikilta osin riskiperusteisia. Niiden tulee koskea vain kriittisiä palveluita, ei kaikkia ostopalveluita, koska muu lähestymistapa johtaisi ylivarautumiseen ja perusteettomiin kustannuksiin. Varautumisella on hintansa, joka luonnollisesti tulee osana tällaisen ostopalvelun ostajan maksamasta kustannusta kattaa. Kunkin vaatimuksen on myös perustuttava riskiin ja oltava sen kannalta perusteltu. Varautumisvelvollisuus ei tältä osin voi siksi olla sisällöltään yleinen, kaikkia ostopalvelusopimuksia koskeva, vaan hankintayksikön tulee kyetä yksityiskohtaisesti toteamaan, millainen varautumisen taso on tavoitteena ja miksi. Keinojen tuolle tasolle pääsemiseksi tulee jäädä mahdollisimman pitkälle tarjoajan valittaviksi.
- Vaatimukset ovat olennaisia koko kilpailutettavan ostopalvelun kannalta, mistä syystä vaatimukset luonnollisesti tulee julkaista hankintailmoituksessa, jotta tarjoajan kyvykkyys niiden toteuttamiseen ja vaatimusten vaikutus hinnoitteluun kyetään riittävästi ja oikea-aikaisesti toteamaan.
- Hankintayksiköt tulevat tarvitsemaan vaatimuksen toteuttamiseen tukea. Vaatimusten riskiperusteinen kohdentaminen vaatii asiantuntemusta, jotta ne kyetään hankinnan kohteen kannalta kohdentamaan oikein. Riskiin perustuva kohdentaminen takaa parhaiten myös hankinnan kokonaisedullisuuden.
- Vaatimusta ei tule voida käyttää siten, että lopputuloksena hankinnan katsotaan voitavan toteuttaa vain in house -yritykseltä. Myös hankinnan koko on suhteutettava markkinaan ja markkinatoimijoiden kyvykkyYTEEN riittävän tarjonnan varmistamiseksi ja otettava huomioon pk-yritysten osallistumismahdollisuudet. Hankintalakia on luonnollisesti noudatettava tarkoin.

Muistion luvussa Varautumisvelvollisuuden tarkoitus ja aineellinen sisältö (s. 5, kolmas kappale) on sivuttu materiaallisen varautumiseen liittyen tilojen ja kriittisten resurssien varauksia. On syytä huomioida, että niissä on kehitettävää:

- Kriittisten tilojen varaustarpeet käytiin säännöllisesti läpi intressitahojen välillä vuoden 2010 aluehallintouudistukseen asti. Tuon jälkeen käytäntö on loppunut ja keskeiset turvallisuusviranomaiset ovat varanneet tiloja omiin tarpeisiinsa ja rekistereihinsä ja ilman, että mahdolliset kilpailevat tarpeet eri toimijoiden välillä on voitu tunnistaa. Olisi syytä palata aiempaan käytäntöön ja pyrkiä välttämään tilanteet, jossa mahdolliset kollisiotilanteet ilmenevät vasta valmiutta kohotettaessa. Viranomaisilla voi esimerkiksi olla tarpeita yksityisten kriittisten toimijoiden tiloihin, jotka kuitenkin tarvitsevat nuo tilat käyttöönsä itse kyetäkseen suoriutumaan yhteiskunnalle kriittisistä tehtävistään.
- Ns. henkilövaraukset (VAP-varaukset) ovat sinällään toimiva käytäntö, joka useimmille kriittisille toimijoille on tiedossa ja käytössä. Yhteiskunnasta puuttuu kuitenkin kaikenlaisten kriittisten resurssien riittävän laajapohjainen läpikäynti, jossa tunnistettaisiin, minkä kaikkien tehtävien kannalta tietty henkilö on kriittinen ja mikä näistä useista tehtävistä on tärkein kriisitilanteessa. Monet henkilöt saattavat toimia kriittisissä työtehtävissä, mutta voivat tämän lisäksi harrastaa esim. sopimuspalokuntatoimintaa ja vapaaehtoista pelastuspalvelutoimintaa. Tiedossamme on, että keskeistenkin pelastuslaitosten alueella sopimuspalokuntien hälytystoiminnassa toimivista on saatettu näihin tehtäviin varata vain esimerkiksi kolmasosa. Peruste tälle on ollut se, että kyse on harrastustoiminnasta ja on tulkittu varauksen vaativan henkilön suostumuksen. Tämä on ymmärrettävää, mutta onko samalla varmistettu, että kaikilla alueilla sopimuspalokunnilla säilyy riittävä resurssointi huolehtia tehtävistään.

Saman luvun seuraavassa kappaleessa (s. 6, ensimmäinen kappale) käsitellään viranomaisten tilannekuvaa sekä tiedonsaantia päätöksentekoa varten. Koska muistiossa on sinällään erinomaisesti huomioitu yksityisten sektorin kriittisyys ja monet tarpeet, toivomme, että myös yksityisen sektorin tiedontarpeet tunnistetaan nyt kirjattua paremmin. Tiedonvaihto ei saa olla yksisuuntaista, vain yksityiseltä viranomaisille suuntautuvaa, vaan on välttämätöntä ymmärtää, että yritykset tarvitsevat tietoa myös itse kyetäkseen varautumaan ja suoriutumaan omista tehtävistään häiriö- ja kriisitilanteissa sekä poikkeusoloissa. Valmiuslain tarkoittamissa tilanteissa yksityinen sektorin on monesti se, joka ottaa iskut vastaan. Tämä unohtuu aivan liian usein. Toivomme, että viranomaisten velvollisuus antaa tarvittavaa tietoa ja tilannekuvaa kriittisille yrityksille tunnistettaisiin valmiuslakityössä ja kirjattaisiin myös lakiin.

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

Pandemia-aika osoitti, että Suomen valmiuslainsäädännössä on kehitettävää. On erittäin tärkeää, että normaaliaikojen häiriö- ja kriisitilanelainsäädäntö ja valmiuslainsäädäntö ymmärretään yhtenä skaalautuvana kokonaisuutena ja sitä myös kehitetään kokonaisuus huomioiden. Totesimme ja viestimme oikeusministeriölle jo valmiuslain kokonaisuudistusta syksyllä 2021 aloitettaessa, että mielestämme työ tulisi aloittaa laajapohjaisilla skenaariotarkasteluilla, joissa lähdetäisiin liikkeelle normaalitilanteesta ja siirryttäisiin siitä asteittain kohti valmiuslaissa säädettyjä tai mahdollisia uusia poikkeusoloperusteita. Näin kyettäisiin havaitsemaan, missä kohden skenaariota normaaliaikojen

häiriö- ja kriisitilanteita koskeva lainsäädäntö ei enää vastaa tilanteeseen, mutta missä kohden valmiuslain poikkeusoloperusteet eivät vielä täyty.

Näin ei kuitenkaan tuolloin tehty, mutta on hyvä, että toimintaympäristön tapahtumien vuoksi päätettiin täydentää valmiuslain poikkeusoloperusteita kesällä 2022 hyväksytyillä uusilla, hybrdivaikuttamiseen liittyvillä poikkeusoloperusteilla ja näihin liittyvillä uusilla poikkeusvaltuuksilla. Samoin on erittäin hyvä, että pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on kirjaus kaikkien hallinnonalojen häiriö- ja poikkeustilanelainsäädännön läpi käymisestä. Tämä on tarpeen täydentämään kokonaisuutta. Pandemia-ajan opit ja erityisesti tartuntatautilain ja sote-sektorin valmistautumattomuus tilanteeseen ovat vielä tuoreessa muistissa. Ne johtivat tilanteeseen, jossa tartuntatautilaki jouduttiin jatkuvasti päivittämään jälkikäteisesti; reaalityökalujen jo muututtua säädettiin pikaisesti lakiin työkaluja tilanteen hallintaan. Niiden tulisi luonnollisesti laissa jo valmiina, mistä syystä skenaariopohjainen lähestymistapa lainsäädännön kehittämiseen on erittäin kannatettavaa jatkossakin.

Olisi mielestämme tärkeää, että hallitusohjelman tavoite normaaliaikojen häiriö- ja kriisilainsäädännön läpi käymisestä kyettäisiin toteuttamaan sellaisessa aikataulussa, että siitä mahdollisesti valmiuslain kehittämiseen tulevat syötteet kyettäisiin aikataulullisesti huomioimaan valmiuslain kokonaisuudistuksessa ja päinvastoin.

Poikkeusolojen toteamisen ja valmiuslain poikkeusvaltuuksien käyttöönoton kynnyks on korkealla ja sen tulee olla sitä jatkossakin. Jos normaaliaikojen häiriö- ja kriisitilanelainsäädäntö on puutteellinen, se lisää kriisitilanteessa painetta valmiuslain liian aikaiselle käyttöönotolle. Tuollaisessa tilanteessa voisi pahimmillaan olla käsillä pandemia-ajan kaltainen tilanne, jossa normaaliaikojen lainsäädännöstä ei löydy työkaluja, mutta toisaalta myöskään valmiuslain poikkeusoloperusteiden ei vielä voida todeta täyttyneen.

Yhtä lailla tärkeää valmiuslakikokonaisuuden kannalta on käydä läpi valtioneuvostotasaisen turvallisuuden johtamisen malli ja kehittää sitä. Tästä onkin selkeä kirjaus pääministeri Orpon hallitusohjelmassa ja asiasta on jo aloitettu hanke tammikuussa 2024. Hankkeen tehtävänä on:

1. Kuvata keskeisten valtioneuvostotasosten turvallisuusjohtamista käsittelevien ohjausasiakirjojen keskinäiset hierarkiat;
2. Valmistella hallituksen linjattavaksi ehdotukset valtioneuvostotason turvallisuusjohtamisen rakenteisiin, resursseihin ja hallintoon sekä poliittisen ohjauksen muotoihin;
3. Valmistella hallituksen linjattavaksi ehdotukset kokonais- ja kyberturvallisuuden johtamisrakenteen uudistamiseksi ja viranomaisten toimivaltuuksien selkiyttämiseksi valtioneuvoston turvallisuusjohtamista koskevien ehdotusten (tehtävä 2.) mukaisesti sekä
4. Tehdä tarvittavat ehdotukset turvallisuuskomitean uudistamiseksi.

Kriisien tyypillinen oppi on se, että johtamisen on oltava riittävän keskitettyä onnistuakseen. Siiloutuminen on hyvän kriisijohtamisen pahin vihollinen, koska helposti se jättää riskejä organisaatioiden välille ilman, että mikään niistä pyrkii niitä hallitsemaan. Se lisää myös tietokatkosten riskiä. Ei ole poissuljettua, että hankkeen lopputuloksena myös valmiuslain johtamista koskeviin säännöksiin on tarpeen tehdä muutoksia. Toivomme, että tämä kyetään huomioimaan molempien hankkeiden aikatauluissa.

Mitä tulee valmiuslain poikkeusvaltuuksien kehittämiseen, on luonnollisesti tässä vaiheessa, ilman esitysluonnosta, vielä vaikeaa ottaa asiaan yksityiskohtaisemmin kantaa. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että nykyinen valmiuslaki ei vielä riittävästi huomioi esimerkiksi tiedon huoltovarmuutta ja väestön henkistä kriisinsietokykyä. Ne tulisi huomioida nykyistä laajemmin ja ne kattavat monenlaisia asioita, kuten mm. suomalaisen media-alan toimintakyvystä huolehtimisen kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Media-alan ja erityisesti riippumattomien tiedotusvälineiden ja riippumattoman uutisvälityksen keskeinen rooli tulisi tunnistaa ja huomioida laissa. On hyvä huomioida, että mm. World Economic Forum nosti vuotuisessa, viimeksi tammikuussa 2024 julkaistussa Global Risks 2024 – raportissaan mis- ja disinformaation keskeisimmäksi globaaliksi riskiksi seuraavien kahden vuoden aikana. Nämä riskit olisi ehkä syytä huomioida vieläkin näkyvämmiin muistion luvussa Toiminta- ja turvallisuusympäristön muutos ja sen vaikutus varautumiseen.

Viittaamme näiltä osin jäsenliittomme Medialiitto ry:n mietinnöstä antamaan lausuntoon, jossa asiaa on käsitelty kattavasti ja siinä esitetään myös hyvin perustellusti nykyisten valmiuslain 3§:n, 106§:n sekä 126§:n muuttamista. Muita toimialoja koskevien yleisten ja yksityiskohtaisten näkemysten osalta viittaamme myös jäsenliittojemme Energiateollisuus ry:n, Teknologiateollisuus ry:n yhdessä toimialayhdistyksensä Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry:n, Kemianteollisuus ry:n, Kaupan Liitto ry:n, sen toimialayhdistykset Päivittäistavara- ja Teknisen Kaupan Liitto ry:n ja Finanssiala ry:n asiassa antamiin lausuntoihin.

On nähdäksemme hyvä kiinnittää erityistä huomiota myös erilaisten tukialojen huomioimiseen valmiuslaissa. Helposti käy niin, että pohditaan keskeisten kriittisten alojen toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa, mutta mietitäänkö riittävästi myös, millaisia tukipalveluja nuo alat tarvitsevat kyetäkseen toimimaan.

Lisäksi on hyvä huomioida, että Suomen kaltaisessa yhteiskunnassa kaikkia tarvitaan kriisissä. Yhteisen harjoittelun merkitys on ensiarvoisen tärkeää ja harjoituksissa tulee huomioida sekä julkinen että yksityinen tukialat mukaan lukien. Toivomme, että harjoittelun tärkeyteen kiinnitetään huomiota myös valmiuslaissa osana varautumista.

Sen lisäksi, mitä toisaalla tässä lausunnossa olemme todenneet, pidämme muistion sivuille 23–24 kirjattuja kehittämisnäköyksiä samoin kuin valmiuslakityöryhmän alustavia ehdotuksia sivuilla 25–

29 oikeansuuntaisina, kuitenkin huomioiden painotukset ja rajaukset, joita olemme tässä lausunnossa esittäneet.

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

Koska valmiuslain kokonaisuudistuksen valmistelu-aika on kokonaisuudessaan poikkeuksellisen pitkä ja lainsäädäntö perusoikeuksiin laajasti puuttuvana on myös poikkeuksellisen haastavaa, pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että valmistelussa kyetään läpi sen keston pitämään yllä riittävää vuoropuhelua yli hallinnon rajojen, mutta myös hallinnon ja yksityisten alojen välillä. Toivomme, että valmistelun aikana tarpeen mukaan järjestettäisiin erilaisten kuulemisten ja lausuntopyyntöjen lisäksi myös esimerkiksi työpajoja, joihin elinkeinoelämän osallistujilla olisi mahdollisimman laajasti mahdollisuus osallistua. On mielestämme myös huomioitava, että tämä ei rajoitu vain huoltovarmuuskriittisiin tahoihin, vaan intressi on laajempi, koska koko elinkeinoelämä olisi poikkeusoloissa lain vaikutuspiirissä. Elinkeinoelämä ja sitä edustavat järjestöt ovat yhteistyöhön valmiita ja ymmärtävät valmiuslainsäädännön merkityksen yhteiskunnassa.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola

Johtaja

Rajamäki Markku

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö ja hallinto