

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Kemianteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta kommentoida valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevaa muistiota.

Valmiuslakityöryhmä on muistion valmistelua varten kuullut useita eri tahoja, minkä vuoksi muistion kokonaisnäkemys varautumisen nykytilasta on varsin kattava. Kemianteollisuus ry haluaa kuitenkin kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin elinkeinoelämää koskeviin valmiuslakityöryhmän esittämiin kehittämistarpeisiin.

Kaiken varautumisen tulisi perustua riskinarvioon, jotta tarvittavat varautumistoimenpiteet saadaan kohdennettua ja mitoitettua oikein. Riskinarvion tulisi perustua tiettyyn metodologiaan niin alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että yleistä varautumisvelvollisuutta ei uloteta yksityiselle sektorille vaan yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista vahvistetaan ensisijaisesti toimialakohtaisen erityislainsäädännön, etenkin CER-direktiivin täytäntöönpanon, kautta. Tarkkarajainen, ennustettava ja selkeä lainsäädäntö vakauttaa elinkeinoelämän toimintaympäristöä, mutta erityislainsäädännössä asetetut velvoitteet ja hallinnollinen taakka voivat myös heikentää yrityksen kilpailukykyä. Varautumisen vahvistamisella on usein jonkinlainen hintalappu. Erityislainsäädännössä asetettujen varautumisen velvoitteiden osalta on tärkeätä huolehtia myös varautumisesta aiheutuvien kulujen korvaamisesta yleisen hintatason mukaisesti. Kansainvälisten yritysten investointihalukkuuden väheneminen varautumisvaatimuksia lisäämällä tuotiin esille myös Turvallisuuskomitean sihteeristön laatimassa valmiuslain uudistamistarpeita kartoittavassa selvityksessä (2021).

Muistio ei myöskään tunnista riittäväällä tarkkuudella kansainvälisten yritysten mahdollista toimintatapaa. Kansainväliset yritykset ovat usein maakohtaisesti erikoistuneita ja ne eivät välttämättä priorisoi toiminnassaan juuri Suomen valtion alueella tapahtuvaa liiketoimintaa. Kriisitilanteessa esimerkiksi materiaalivirrat saattavat ohjautua eri valtioiden alueille sijoittuviin tuotantolaitoksiin globaalista turvallisuus- tai markkinatilanteesta riippuen. Priorisointia voidaan tehdä mm. kuljetusturvallisuuden, valtioiden tukitoimien tai toimintaympäristön yleiseen vakauteen perustuen.

Luvussa 5.3. valmiuslakityöryhmä suosittelee, että julkishallinnon velvollisuutta huolehtia varautumisesta myös ostopalvelutilanteissa, kuten erilaisia tukipalveluja tai järjestämistä kuuluvaan julkisiin hallintotehtäviin sopimusperusteisesti hankkiessaan, on syytä nykytilanteeseen nähden säännösperusteisesti korostaa. Näissä tilanteissa on syytä huomioida myös tilanteen, joissa sopimuskumppania ollaan vaihtamassa. Varautumisen tulee olla kunnossa myös erilaisten siirtymävaiheiden aikana.

Varautumisvelvollisuuden aineellisen sisällön täsmentäminen muistion luvun 5.5. toimenpitein on erittäin kannatettava ajatus. Valmiussuunnitelmien osalta Kemianteollisuus ry haluaa muistuttaa, että elinkeinoelämän on hyvä olla tietoinen, minkälaisia alueellisia valmiussuunnitelmia on olemassa, missä elinkeinoelämän toimijat ovat osallisia, mitä valmiudellisia toimenpiteitä yrityksiltä edellytetään ja oletetaan. Yritysten on alueellisen varautumisen näkökulmasta vaikeata suunnitella yrityskohtaisia toimenpiteitä, jos yrityksellä ei ole tietoa alueellisesta, julkisten toimijoiden laadusta valmiussuunnitelmasta. Esimerkiksi puolustusvoimat ovat enenevässä määrin huomioineet oman toiminnan suunnittelussa alueiden toiminnallisuuksia elinkeinoelämän vahvuudet mukaan lukien. Vastaavanlaiseen alueelliseen suunnitteluun tulisi tähdätä myös muiden julkisten toimijoiden. Alueellinen varautuminen on oltava hyvin koordinoitua ja ohjattua. Alueiden riittävästä toimeenpanovallasta tehtävän suorittamiseksi on huolehdittava.

Harjoitustoiminnan merkitystä korostettiin useissa COVID-19-pandemian hoitoon liittyvissä selvityksissä. Tämän vuoksi olisi kannatettavaa täsmentää valmiuslaissa myös harjoitustoiminnan riskeihin perustuvaa sisältöä, suunnitelmallisuutta ja laajuutta. Valtakunnallinen harjoituskalenteri parantaisi niin ikään kokonaiskäsitystä harjoittelun määrästä ja teemoista sekä mahdollistaisi laajemmat harjoitukset. Tiedossa oleviin harjoituksiin olisi helpompi liittää varautumisen ketjun eri osia oli sitten kyse johtamisesta tai materiaalisesta varautumisesta.

Luvussa 5.5. todetaan seuraavaa ” Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että materiaalista varautumisesta hoidetaan jatkossakin ensisijaisesti keskitetysti ja kustannustehokkaasti Huoltovarmuuskeskuksen kautta huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaisesti. Edellä tarkoitetuista varautumisvelvoitteiden mahdollisista muutoksista ei siten aiheutuisi erityisiä taloudellisia vaikutuksia.” Keskitetyt hankinnat on yleensä kustannustehokas vaihtoehto, mutta on hyvä huomioida, että Huoltovarmuuskeskus operoi toistaiseksi huoltovarmuusrahaston turvin, mikä on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto ja tarkoitettu huoltovarmuuden turvaamiseen. On

hyödyllistä pohtia mikä olisi tarkoituksenmukaisin hankintakanava normaaliolojen häiriötilanteiden varautumisen osalta.

Luvussa 5.8 esitetyt tavoitteet parantaisivat varautumisen tilaa olennaisesti. Varautumista koskevaa hallinnonalan sisäistä, poikkihallinnollista ja toimialojen välistä yhteistyötä on pyrittävä edistämään säännösperusteisesti. Tämä on kannatettava tavoite, sillä valmiuslakityöryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan koordinoitu varautumisen yhteensovittaminen on käytännössä vähäistä. Hyvällä koordinaatiolla ja aidolla yhteensovittamisella vältetään päällekkäinen varautuminen ja estetään varautumisen kapeikot. Varautumisen eri osa-alueiden toimivuus kriisitilanteessa riippuu pitkälti ennakkovalmisteluista sekä verkoston toiminnan tuntemuksesta. Ilman vahvaa koordinaatiota ja toimivaltuuksia varautumisen kokonaisuudesta ei välttämättä synny riittävää kokonaiskäsitystä. Yhteensovittamista koskevan tehtävän nostaminen Valtioneuvoston ohjesäännön tasosta lain tasolle on erittäin kannatettavaa. Yhteensovittaminen ja sen sisältö tulee määritellä erittäin selkeästi ja se tulee vastuuttaa taholle, jolla on todellinen mahdollisuus, toimivaltuudet ja resurssit tehtävän hoitamiseen.

Sen sijaan varautumisen asiantuntijapalvelun tasoisten tukitoimien säätämistä jollekin viranomaiselle tai toimielimelle Kemianteollisuus ry suhtautuu varauksella. Nykytilan yhteensovittaminen ilman ohjausvaltaa on osoittautunut varsin tehottomaksi. Lisäksi neuvontapalvelua tarjoavan tahon tulisi tuntea varautumisten valtakunnallinen, alueellinen, ja paikallinen sekä poikkihallinnollinen kokonaisuus varsin kattavasti. Myös elinkeinoelämän toimintatapojen ja verkostojen tuntemuksesta olisi runsaasti hyötyä.

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

Valmiuslain käyttöönoton kynnyks tulee jatkossakin säilyttää korkeana, sillä valmiuslaki antaa poikkeusoloissa viranomaisille erittäin merkittäviä lisätoimivaltuuksia. Jatkotyöskentelyssä on huolellisesti tarkasteltava, mitkä toimenpiteet on sisällytettävä valmiuslakiin ja mitkä olisi tarkoituksenmukaisempaa säännellä sektorilainsäädännössä tai erityislainsäädännössä. Erityistä huomiota tämän muun lainsäädännön osalta on kiinnitettävä vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä tilanteisiin, jolloin valmiutta on kohotettava.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE3/2008) varautumisvelvollisuus on ajateltu laajemmaksi kuin poikkeusolojen varalta suunnitelluksi toimenpiteeksi. Tästä huolimatta COVID-19 -pandemia on osoittanut, että myös vakaviin häiriötilanteisiin varautuminen on ollut huteraa. Esimerkiksi lainsäädännön kehittäminen häiriötilanteita varten on osa varautumista ja siksi sektorisäädöksiin pitäisikin kirjata poikkeamamahdollisuuksia ja joustavuutta erilaisissa häiriötilanteissa. Tämä voi pitää sisällään erilaisista lupaehdoista, laatuvaatimuksista tai kilpailulainsäädännöstä poikkeamista. Muistiossa todetaankin, että sektorikohtaisen häiriötilannesäätelyn ajantasaisuuden ja kattavuuden varmistamisen voidaan katsoa olevan tärkeä osa perustuslain 68 §:ssä säädettyä ministeriöiden velvollisuutta huolehtia hallinnonolonsa toiminnan asianmukaisuudesta.

Muistiossa on tunnistettu, että erityislakien varautumisvelvoitteiden käytännön toteutustavat on jätetty pääosin varautumisvelvollisten harkintaan. On siis huomionarvioista, että myös erityislainsäädäntö jättää huomattavan paljon liikkumavaraa varautumisvelvolliselle järjestää varautumistoimet. Jatkotyössä erityislainsäädännön kehitystyötä säädösten toimeenpanoa ajatellen on tärkeitä määritellä mitä uhkia vastaan varautumista tehdään. Mikä uhka- ja riskiarvio toimii varautumisen punaisena lankana. Vain osa varautumisen toimenpiteistä voi olla samoja uhasta riippumatta. Lainsäädännön kehittäminen on tehtävä tiiviissä yhteistyössä elinkeinoelämän toimijoiden kanssa.

Säädösvalmisteluprosessin aikana tehdään lukuisia vaikutustenarviointeja. Nykyinen turvallisuustilanne huomioiden olisi hyödyllistä arvioida uusien ja uusiutuvien säädösten vaikutuksia myös kokonaisturvallisuuteen. Tällöin tulisi arvioida hyvin kattavasti valmisteilla olevan säädöksen vaikutukset yhteiskunnan eri osa-alueisiin ja varautumisen tarpeisiin.

Valtionhallinnossa on menossa ja alkamassa useita eri selontekoja, strategioita, tavoitepäätöksiä ja lakihankkeita. Varautumisen ja valmiuden kannalta olisi ensisijaisen tärkeitä, että käytetty terminologia olisi harmonisoitu. Kokonaisturvallisuuden sanasto antaa hyvän pohjan terminologian yhdenmukaistamiselle. Lisäksi olisi kannatettavaa huomioida myös kansainvälisissä yhteyksissä käytettävä terminologia. Hajanainen ja ristiriitainen terminologia voi pahimmillaan rapauttaa ja heikentää varautumis- ja valmiussuunnitelmia, operatiivisesta toiminnasta puhumattakaan. Esimerkiksi kriittisyyden määritelmä tulisi olla selkeä ja yhdenmukainen minkä tahansa toimialan, lainsäädännön tai strategisen tason asiakirjan osalta katsottuna. Jatkotyössä tulisi varmistaa, että kansallisesti ei luoda päällekkäistä käsitteistöä myöskään huoltovarmuustoimijoihin, -toimintoihin ja -tavoitteisiin nähden.

Elinkeinoelämän näkökulmasta valmiuslain säännöstelyä koskevat pykälät tulee uudistaa kokonaisuudessaan. Viranomaisille on annettu merkittävän paljon elinkeinoelämän toimintoja rajoittavia ja säännösteleviä toimivaltuuksia. Toimivaltuuksien käyttöönottoa ja niihin liittyvien valmiussuunnitelmien laadinnassa elinkeinoelämän kuuleminen ja mukaanotto on välttämätöntä. Viranomaistoimijoilla ei välttämättä ole tuntemusta erilaisista arvoketjuista, jotka voivat vaikuttaa yritysten toimintaan ja erilaisista rajoituksista voi tulla jopa hyödyttömiä. Myös elinkeinoelämän materiaalien tarvearvion tekeminen ilman yrityksiä voi osoittautua erittäin haastavaksi.

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

Valmiuslaki pitää sisällään lukuisia varautumisen ja valmiuden tehtäviä. Uudistuksessa on huomioitava, että kaikille tehtäville on varattuna myös riittävät resurssit, jotta kaikilla osapuolilla on tosiasiallinen mahdollisuus selviytyä lain asettamista vaatimuksista. Esimerkiksi pelastustoimen rajalliset resurssit on tunnistettu jo normaalioloissa ja ennusteiden mukaan tilanne saattaa heikentyä henkilöresurssien osalta lähivuosina. Niin ikään terveydenhuolto on monin paikoin aliresursoitu. Tilannetta voi käytännössä heikentää myös henkilövaraukset.

Julkisen hallinnon tietovarantojen avaaminen edistää useita eri demokratian kannalta merkittäviä tavoitteita, mutta avoin data voi olla myös turvallisuushäiriö. Valmiuslain ja sektorilainsäädännön kehittämishankkeiden tueksi tulisi laatia selvitys, minkälaisen ja miten todennäköisen riskin avoin data muodostaa ja minkälaisia seurannaisvaikutuksia sen väärinkäyttö voi aiheuttaa. Selvityksessä tulisi arvioida ainakin ympäristölupien, rakennuslupien, kemikaalilupien ja ulkoisten pelastussuunnitelmien julkisuuden aiheuttamia riskejä, jotka heikentävät varautumistoimenpiteitä ja toteutuneiden riskien vastatoimenpiteitä.

Siviiliviranomaisilla on lukuisia varautumistehtäviä minkä lisäksi varautumisessa tukeudutaan voimakkaasti yksityiseen sektoriin. Käytäntö on varsin poikkeavia muihin maihin verrattuna. On tärkeää, että tässä kokonaisuudessa huomioidaan myös Naton tarpeet eri tilanteissa. Naton siviilivalmiuden perusvaatimukset toteutuvat Suomessa varsin hyvin, mutta varautumisen struktuurin erot muihin maihin nähden on hyvä tunnistaa Nato-yhteistyössä. Perusvaatimusten osalta erityisesti suurten ihmisjoukkojen liikehdintään, sen lakiperustaan ja valmiussuunnittelun tilanteeseen tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi evakuointien osalta. Kemianteollisuuden näkökulmasta evakuointitilanteet voivat muodostaa jatkuvatoimisissa prosesseissa resurssivajeen vuoksi vaaratilanteita, jotka on huomioitava alueellisessa valmiussuunnittelussa. Alueelliset evakuointisuunnitelmat on hyvä käydä läpi paikallisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa myös siksi, että tilanneymmärrys voidaan kriisin kohdatessa muodostaa yhteisymmärryksessä. Niin ikään kriisinkestävät viestiyhteydet ovat osa Naton perusvaatimuksia.

Viestiyhteydet kytkeytyvät osittain myös tilannekuvan muodostamiseen. Useissa Suomen pandemiatoimia arvioivissa selvityksissä on todettu tilannekuvan muodostamisessa olleen runsaasti puutteita COVID-19 -pandemian aikana. Tilannekuvan tärkeys ei ole uusi asia ja sen uskoisi olevan lähes olennaisin osa valmiutta. Sekä säädöskehitysmielessä että konkreettisen valmiuden rakentamisnäkökulmasta olisi hyödyllistä, että tilannekuva muodostaminen saatetaan ripeästi kuntoon viranomaisten välillä. Elinkeinoelämä on olennainen osa varautumista ja siksi kaksisuuntaisen tilannekuvan kehittäminen elinkeinoelämän ja viranomaisten välillä nykyistä kattavammaksi on yhteiskunnan kriisinkestävyyden kannalta erittäin merkittävää. Myös viestiyhteyksien vaatimien päätelaitteiden määrän on vastattava todellisia tarpeita.

Tilannekuvaa vieläkin tärkeämpi on tilanneymmärrys, minkä muodostaminen ilman oikeata tilannekuvaa ei onnistu. Tilannekuvan jalostaminen eri osapuolten käyttöön tulisi olla osa kestävästä valmiussuunnitelmaa. Tilannekuvan ja tiedonvaihdon merkitys on olennainen myös hybridiuhkien tunnistamisessa, mikä todetaan myös varautumisen muistiossa. Muistio tosin rajaa tämän viranomaisten kesken tapahtuvaksi, mutta tehokkaan vasteen aikaansaamiseksi kaikkien hallinnontasojen lisäksi myös elinkeinoelämän toimijat on kannatettavaa kytkeä tiivistä tilannekuvaprosessiin.

Hyvinvointialueuudistuksessa terveydenhuollon varautumiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Ympäristöterveydenhuollon osalta tulisi varmistaa, että varautumisen taso ja toteutusmahdollisuudet kunnissa ovat vähintään yhtä korkealla tasolla.

Muistiossa todetaan, että turvallisuuskomitea seuraa yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa, turvallisuusympäristön kehitystä ja hallinnonalojen varautumista. Varsin laajan tehtäväkentän omaavan komitean kokoonpanoon kuuluu viranomaisten lisäksi elinkeinoelämän ja järjestösektorin edustajat. Elinkeinoelämän edustus on varsin suppea ajatellen laajaa tehtäväkenttää, sillä elinkeinoelämän näkemys on Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajan ja Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtajan varassa. Laajemmalle elinkeinoelämän edustukselle olisi selvästi tarvetta, sillä elinkeinoelämä on huomattavasti huoltovarmuustoimijoita laajempi toimijakenttä. Turvallisuuskomitean roolia varautumisen seuraajana tulisi tarkistaa ja sitoa paremmin osaksi hallinnonalojen varautumisen kehittämistä.

Mika Aalto

Toimitusjohtaja

Kemianteollisuus ry

Ojala Mirva
Kemianteollisuus ry