

Työ- ja elinkeinoministeriö
Asia: VN/30737/2022

Sisäministeriön lausunto luonnoksesta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista.

Yleistä

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet, jotta huoltovarmuuden taso ja laajuus vastaavat muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. Riittävän huoltovarmuuden tason turvaaminen on välttämätöntä, jotta väestön toimeentulon, talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri voidaan turvata myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Päätös ohjaa ja antaa suuntaviivoja valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien viranomaisille ja muille sellaisille toimijoille, jotka vastaavat oman hallinnonalansa huoltovarmuudesta, sen johtamisesta ja kehittämisestä.

Lausunto

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista. Sisäministeriö pitää luonnosta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista pääpiirteittäin hyvänä ja luonnoksessa esitettyjä kehittämissuhteita pääasiassa kannattavina. Sisäministeriö näkee tavoitepäätöksen ajoituksen ongelmallisena, koska siihen keskeisesti vaikuttavat hallitusohjelman strategiavalmistelut ovat kesken ja osa vielä aloittamatta. Sisäministeriö esittää, että tavoitepäätöksen antamista lykättäisiin ajankohtaan, jolloin

- 1) Kriittisen infrastruktuurin kriisikestävyyssäädäntö ja sitä koskeva viranomaistoiminta on voimassa. Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätkaudella ja lainsäädäntö on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 17.10.2024.
- 2) Valtioneuvoston kanslian (VNK) keskeinen hankekokonaisuus on toimeenpantu. VNK on asettamassa hankkeen, jonka tehtävänä on kootusti valmistella pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvien keskeisimpien turvallisuusjohtamiseen liittyvien kirjausten toimeenpano. Turvallisuusjohtamisen toimintamallin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
SisäministeriöKäyntiosoite
Besöksadress
OfficePuhelin
Telefon
TelephoneFaksi
Fax
Faxs-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kehittäminen - hankkeen alatyöryhmissä laaditaan lisäksi esitykset kansallisen turvallisuuden strategiaksi sekä kyberturvallisuusstrategian uudistamiseksi.

3) Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitys on julkaistu.

Jos tavoitepäättös kuitenkin annetaan ennen aikaisesti, tulisi päätöksessä todeta, että sitä uudistetaan, kun edellä mainitut, keskeisesti sen sisältöön vaikuttavat kokonaisuudet on saatu valmiiksi.

Sisäministeriö lausuu tavoitepäättösluonnoksesta seuraavaa:

Esitämme, että päätösluonnoksen lukuun 2. *Huoltovarmuuden muuttunut toimintaympäristö* lisättäväksi seuraava tekstikappale: *”Muuttuneen turvallisuusympäristön ja yhä yleisemmäksi käyneiden hybriditoimien myötä huoltovarmuuttamme koetellaan. Vihamielisillä, esimerkiksi kriittiseen infraruktuuriin, energiantuotantoon ja toimitusketjuihin kohdistetuilla toimilla pyritään horjuttamaan yhteiskunnan yhtenäisyyttä ja sisäistä turvallisuutta. Usein tarkoituksella sotilaallisen vasteen alapuolelle jäävissä hybriditoimissa ensivasteviranomaisina toimivat siviiliviranomaiset.”*

Sisäministeriön näkemyksen mukaan päätösluonnoksen luvussa 2.2. tulisi nostaa esiin, että Suomi osallistuu merkittävällä tavalla Euroopan Unionin yhteiseen varautumiseen ja huoltovarmuuteen sisäministeriön johtamalla RescEU –varastointihankkeella, jota sisäministeriö johtaa. Varastointihankkeella vastataan suuriin ja rajat ylittäviin CBRN-tilanteisiin. Päätösluonnoksessa erinomaisena pidettiin suomalaisen huoltovarmuusmallin viientä EU:n ja Naton suuntaan. Lisäksi lukuun 2.2 esitetään lisättäväksi seuraava tekstikappale: *”Pohjoismainen yhteistyö yhteiskunnan varautumisen kehittämiseksi on tiivistä ja sillä on pitkät perinteet, mikä luo hyvät edellytykset myös siviili-sotilasyhteistyön kehittämiseksi yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta vahvistettaessa. Suomen ja Ruotsin NATO-jäsenyyden myötä kaikki Pohjoismaat ovat liittokunnan jäseninä yhteisen puolustussuunnittelun ja isäntämaatukeen liittyvien järjestelyiden piirissä. Tämä on merkityksellistä huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta.”*

Sisäministeriö pitää erittäin hyvänä, että päätösluonnoksessa on keskitetty oma luku kansalaisvarautumiselle. Tavoitepäättöksellä tuetaan hallitusohjelman kirjausta: *omatoimisen varautumisen osaamista vahvistetaan kaikissa väestöryhmissä muun muassa ohjauksella, neuvonnalla ja valvontatoiminnalla*. Tavoitepäättöksen toimeenpanossa tulee varmistaa, että eri toimijoiden roolit ja vastuut ovat selviä, että eri toimijoiden päällekkäiseltä toiminnalta vältytään. Sisäministeriö esittää, että tavoitepäättöksissä huomioitaisiin 72 h varautumissuositusten sisältöjen koordinointi sekä kehittäminen, sillä nykyisellään varautumissuositusten sisällöt eroavat eri tahoilla. Luvun 3.3 henkistä kriisinkestävyttä käsittelevää kappaletta tulisi tarkentaa siten, että siinä huomioitaisiin erillisinä kohtina yksilön, yhteisöjen ja yhteiskunnan henkinen kriisinkestävyys. Kappaleessa mainittu kulttuurin vaikutus tuntuu irralliselta ja sisäministeriö toivoo, että pohdintaa keskitettäisiin kansalaisten luottamusta viranomaisiin, toisiinsa sekä poliittisiin päätöksiin, joilla on merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnan henkiseen kriisinsietokykyyn.

Päätösluonnoksen luvun *Huoltovarmuuden alueellinen ulottuvuus* (3.4) nykyisestä tekstimuotoilusta voi saada käsityksen, että alueellisen varautumisen koordinoititehtävä ja varautumisen kysymykset liittyisivät erityisesti elinvoimakeskuksiin, mikä on virheellinen tulkinta. Nykyisen lainsäädännön mukaisesti alueellisen varautumisen yhteensovittaminen ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen on aluehallintovirastojen tehtävä. Sisäministeriö katsoo, että tavoitepäättösluonnoksesta tulee poistaa valtion aluehallintouudistusta käsittelevästä kappaleesta lauseen osa: *”ja erityisesti osana tulevien elinvoimakeskusten tehtäviä.”*

Sisäministeriö esittää, että luvun 3.4 viimeisestä kappaleesta poistetaan tekstiosa: *”Kunnat ja hyvinvointialueet määrittävät yhteistyössä vastuuministeriöiden, keskushallinnon ja huoltovarmuusorganisaation kanssa varautumissuositukset niiden vastuulla oleville huoltovarmuuden kannalta kriittisille toiminnoille.”* toiston välttämiseksi. Saman sisältöinen lause on luvussa kaksi kappaletta ylempänä. Luvussa tulisi lisäksi tarkentaa varautumissuositusten määritelmää siltä osin, mitä suosituksilla tarkoitetaan ja tavoitellaan.

Päätösluonnoksessa eri toimialojen huoltovarmuusnäkökulmaa on tarkasteltu epätasapainoisesti, esim. sisäisen turvallisuuden toimintoja on käsitelty melko kevyesti. Yleisesti päätösluonnos on sisällöltään erittäin laaja ja ulottuu myös hyvin yksityiskohtaisiin asioihin. Sisäministeriö katsoo, että päätösluonnoksessa tulisi tarkastella nykyistä laajemmin sisäisen turvallisuuden viranomaisten tarvitsemat huoltovarmuuden kehitystoimenpiteet. Sisäministeriö korostaa, että hallitusohjelman mukaista valtionhallinnon ja varautumisen kehittämistä on tarkasteltava huomioiden hallinnon kaikki tasot ja näkökulmat.

Sisäministeriö näkee kannatettavana tavoitteet alueellisten varautumissuosituksen antamisesta ja niiden valtakunnallisesta koordinoinnista, mutta riittämättöminä ilman velvoittavaa sääntelyä, jota tarvitaan keskeisten kriittisten viranomaistoimijoiden varautumisen varmistamiseksi.

Energiahuollon toimialakohtaisissa huoltovarmuustavoitteissa ja kehittämiskohteissa (luku 4.1) tulee kiinnittää erityistä huomiota kohtaan: *”Polttoaineiden varastoinnin taso on määriteltävä kriisiajan tarpeen perusteella, jolloin on arvioitava muun muassa sähkön- ja lämmöntuotannon kapasiteetin sekä liikenteen ja Puolustusvoimien kulutustarvetta.”* Sisäministeriö katsoo, että polttoaineiden varastoinnin tason määrittelyssä tulee huomioida edellä mainittujen lisäksi erityisesti muiden turvallisuusviranomaisten kulutustarvetta. Sisäministeriön alaisten turvallisuusviranomaisten polttoainekulutuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa varastoidun polttoaineen riittävyteen ja koko yhteiskunnan kriisinkestävyyteen ja huoltovarmuuteen.

Sisäministeriö esittää, että luvussa 4.2. *kuljetusten jatkuvuus* tulisi huomioida myös sisäministeriön alaisten turvallisuusviranomaisten vastuulla olevien tehtävien edellyttämien kuljetustarpeiden ohjauksen edellytykset poikkeusoloissa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan huoltovarmuuden tavoitepäätöksen tavoitteena on, että sillä turvattaisiin kaikkien huoltovarmuuskriittisten toimijoiden rahoitusta ja kehitystä. Sisäministeriö esittää, että päätösluonnoksen huoltovarmuustoiminnan rahoitus ja kehitys luvun (5) kirjaus: *”Hallinnonalat toteuttavat tavoitepäätöksessä mainittuja toimenpiteitä siinä määrin, kuin se on niiden resurssien puitteissa mahdollista.”* muutetaan seuraavaan muotoon tai lisätään lukuun 5. seuraavainen tavoite: *”Ministeriöiden ja hallinnonalojen kyvyt toimeenpanna tavoitepäätöksen edellyttämien toimenpiteiden sekä päätöksen toimeenpanon vaatimat resurssit turvataan.”*

Viittaukset sisäministeriön valmistelussa olevaan CER-lainsäädäntöön tulisi tavoitepäätöksestä jättää pois tai vaihtoehtoisesti poimia kirjaukset suoraan 18.1.2024 lausunnolle annettavasta HE:stä (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi).

Huoltovarmuuskriittisen infrastruktuurin maininta on perusteltua, mutta sen määrittely tulisi ottaa tekstistä pois, tai vaihtoehtoisesti lisätä CER HE:sta määritelmä kriittiselle infrastruktuurille ja kuvaus viranomaistoiminnan järjestämisestä. Lisäksi tulisi mainita, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti huoltovarmuusorganisaatiota (sektoreita ja poolien toimintaa) ohjaa Huoltovarmuuskeskuksen hallitus.

Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvien kohteiden ja alueiden suojaaminen on ensisijaisesti niiden omistajien ja kohteissa toimivien tahojen vastuulla. Poliisin sekä Suojelupoliisin rooli kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa painottuu ilman konkreettista uhkaa tai häiriötilannetta tiedonhankintaan, suunnitteluun ja poliisin perustoiminnan yhteydessä tapahtuvaan valvontaan sekä rikosten ennalta estämiseen osana tietojohtoista poliisitoimintaa. Poliisi on mukana varautumissuunnittelussa, jota tehdään paikallisesti sekä harjoitellaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Erityisesti poliisi varautuu kohteisiin mahdollisesti kohdistuvien rikos-, terrori- ja sabotaasitekojen estämiseen tai keskeyttämiseen.

Mikäli kriittisen infrastruktuurin kohteeseen kohdistuu konkreettinen uhka (yleisen järjestyksen tai turvallisuuden häiriö tai kyseessä on rikoksen ennalta estäminen, keskeyttäminen tai tutkinta) muodostuu poliisitehtävä. Poliisi on ensisijainen toimivaltainen vastuuviranomainen Suomessa kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa konkreettisessa uhkatilanteessa, joka antaa toiminnallisen vasteen sekä tutkii mahdollisen epäilyn rikoksen. Konkreettinen poliisitehtävä on myös edellytys sillä, että esimerkiksi puolustusvoimat voi normaalioloissa osallistua kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen antamalla poliisille tarvittaessa virka-apua.

Epäselvissä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvissa turvallisuusuhissa ja ns. hybriditoimien hallinnassa - jotka eivät ole heti selvästi määriteltävissä sotilaallisiksi – poliisilla ja Suojelupoliisilla on kansallisesti keskeinen rooli (varautuminen, toiminnallinen vaste kentällä, tutkinta ja havainnot) myös Suomen ollessa NATO-jäsen. On syytä huomioida, että hybriditekojen realisoituessa konkreettisiksi teoiksi, niitä voidaan alkuvaiheessa käsitellä rikosasioina. Muut turvallisuusviranomaiset antavat poliisille tarvittaessa virka-apua.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä tulisi huomioida yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen osana kansallista huoltovarmuutta, kun huomioidaan poliisin roolin kriittisen infrastruktuurin häiriötilanteissa. Poliisi on keskeinen sisäisen turvallisuuden viranomainen, jonka tulee kyetä hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä kaikissa turvallisuustilanteissa myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa logistiikkaketjut ovat hyvin epävarmoja toimitushaasteiden sekä suurempien maiden tuotantovarausten vuoksi. Tästä syystä kotimainen tuotanto tulisi pystyä hyödyntämään Puolustusvoimien tavoin myös poliisin tarpeisiin. Poliisin perustehtävän (sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen)

vaatimien materiaalien hankinta tulisi olla näin ollen osa kansallista huoltovarmuutta. Välttämättömien hankintojen tekemisen poikkeuksellisin sopimustoimenpitein ja menetelmin esimerkiksi mahdollistamalla kriittisten tuotteiden hankintojen ohjaaminen kotimaisille toimijoille huoltovarmuuden turvaamiseksi. Vastaavasti tulisi lakiin julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista säätää, että mahdollisuus poiketa tietyin edellytyksin häiriö- ja poikkeustilanteissa, kun se on välttämätöntä. Tämä mahdollistaisi poikkeusoloissa tarvittavat suorahankinnat arvoltaan EU-kynnysarvon alle jäävien hankintojen osalta ilman eri edellytyksiä.

Pelastusylijohtaja

Kimmo Kohvakka

Erityisasiantuntija

Elias Jokila

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Sisäministeri
 Kansliapäällikkö
 SM Oikeusasiat
 SM Pelastusosasto
 SM Poliisiosasto
 SM Maahanmuutto-osasto
 SM Hallinto- ja kehittämissosasto
 SM Kansallisen turvallisuuden yksikkö
 SM Kansainvälisten asioiden yksikkö
 Rajavartiolaitos esikunta
 Kansliapäällikön virkasihteeri
 Erityisavustajat
 Valtiosihteerin ja erityisavustajien sihteerit

VN/30737/2022-SM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: