

Asia: VN/12457/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi 2024 (YTS2024)

Luku 1. Johdanto

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Turvallisuuskomitean sihteeristö on pyytänyt 12.6.2024 päivämällään kirjeellä lausuntoa luonnoksesta yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) kiittävät lausuntomahdollisuudesta ja antavat asiassa yhteisen lausunnon. Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet lukuisat ELY-keskusten asiantuntijat. Lausunto on käsitelty ELY-keskusten ylijohtajien kokouksessa 3.9.2024.

Kokonaisturvallisuuden toimintamalli on kansallisella tasolla hyvin toimiva varautumisen yhteistoimintamalli. Lausunnolla olevassa luonnoksessa korostuu luonnollisesti kansallinen taso. Sen lisäksi olisi hyvä tuottaa kokonaisturvallisuuden alueellinen toimintamalli, joka edistäisi ja selkiyttäisi systemaattisesti kokonaisturvallisuuden kehittämistä myös alueellisen tason yhteistoiminnassa.

Johdanto -kappaleessa on joitakin käsitelmääritelmiä, jotka eivät täysin vastaa kokonaisturvallisuuden sanaston (2017) määritelmiä. Määrittelyt tulisi yhtenäistää muun käynnissä olevan säädösvalmistelun kanssa. Käsitteitä "Varautuminen" ja "Vaste" tulisi selkiyttää. Erityisesti vaste uutena käsitteenä tarvitsee riittävän selkeän käsitelmäärittelyn.

Luku 2. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Alaluvussa 2.5. kuvataan taloutta, infrastruktuuria ja huoltovarmuutta. Strategiaan voisi lisätä esimerkiksi seuraavan maininnan: Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso

ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksellä varmistetaan, että huoltovarmuuden taso vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. 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.” Tämä nivoo kyseessä olevan strategian ja huoltovarmuustoiminnan vielä selkeämmin yhteen.

Luku 3. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Suomi on yhä riippuvaisempi ulkomaisista verkostoista ja logististen järjestelmien toimivuudesta. Kuviossa 3. Uhkaympäristön tiivistelmässä (Lähde: Kansallinen riskiarvio 2023) on yhtenä uhkana esitetty ”kuljetusten jatkuvuuden häiriö”. Tämä tulee nähdä laajempuna logistiikkajärjestelmään kokonaisuutena kohdistuvana mahdollisena uhkana.

Luvussa 3.2 käsitellään riskien arviointia. Kuten strategialuonnoksessa todetaan, riskien arviointi on jatkuva prosessi ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää ennakoivaa riskien arviointia. Tämä on edellytys yhteiskunnan haavoittuvuuksien tunnistamiselle. Yksityiskohtainen riskien arviointi on syytä tehdä turvallisuusluokiteltuna ja salattavuus huomioiden.

Luku 4. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Kappale 4.3 Vaste on uusi verrattuna aiempiin strategioihin. Vasteen päämääränä on minimoida toteutuneiden uhkien vaikutuksia, edistää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toipumista ja antaa perusteita varautumiselle. Vasteen lisääminen ja sen kuvaaminen strategiaan on lisäarvoa tuova näkökulma.

Luku 5. Kokonaisturvallisuuden toimijat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tavoitteiden ja vastuiden johdonmukainen määrittäminen on avainasemassa, jotta tarpeelliset osa-alueet tulevat riittävästi katetuiksi ja rajalliset resurssit optimaalisesti hyödynnetyiksi. Tärkeää on, että aluehallinnon uudistuessa alueellinen varautuminen kyetään organisoimaan toimivalla tavalla.

Toimivaltuuksiin ja johtamiseen liittyvät haasteet tulevat erityisesti esiin kriisitilanteissa, jotka koskevat useaa hallinnon alaa ja toimialuetta. Viranomaisten reagoitokyky (vaste) riip-puu riittävästä lainsäädännön antamasta toimivallasta, päätöksentekokyvystä sekä riittävästä tilannetietoisuudesta.

Alaluvussa 5.1. s. 42-43 on valtionhallinnon paikallisia toimijoita kirjattuna useampia, mutta ei aluehallinnon tasolla. ELY-keskukset valtion aluehallintoviranomaisina hoitavat merkittäviä tehtäviä mm. elinkeinojen, työllisyyden, alkutuotannon, ympäristöasioiden ja liikenteen saralla. Tuleva aluehallintouudistus muuttaa rakenteita siten, että ainoita valtion aluehallinnon viranomaisia ovat jatkossa elinvoimakeskukset. TE-toimistot lakkaavat vuoden 2025 alusta ja niiden tehtävät siirtyvät kuntien työllisyysalueille.

Elinkeinoelämän alueelliset varautumistoimikunnat (ELVAR) muodostavat alueilla keskeisen viranomaisten ja elinkeinoelämän välisen yhteistoiminnan alustan. Tehtävää koordinoivat viiteen ELY-keskukseen sijoitetut varautumiskoordinaattorit. Jatkossa koordinaattori tulisi sijoittaa jokaiseen tulevaan elinvoimakeskukseen.

Luku 6. Kokonaisturvallisuuden tulevaisuus

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Naton jäsenyyden vaikutukset on jätetty strategiassa varsin vähäiselle huomiolle. Nato määrittelee resilienssin yhteiskunnan kykyä vastustaa ja toipua häiriötilanteista, kuten luonnonkatastrofeista, kriittisen infrastruktuurin häiriöistä sekä hybridi- tai aseellisesta hyökkäyksestä. Naton siviilivalmiuden (resilienssin) osa-alueiden ja kriteerien avaaminen lyhyesti toisi lisäarvoa liittouman ja kansallisen kokonaisturvallisuuden strategioiden välille.

Luonnoksen sivulla 47 todetaan alue- paikallistason rakenteiden uudistamisesta. Turvallisuusasioiden huomioimiseen ja koordinaatioon on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä alueellisen varautumisen yhteensovittamista ja kehittämistä on kyettävä tekemään aidosti alueilla. Tähän tähtää käynnistymässä oleva alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämishanke, jonka tulokset ovat käytettävissä vuoden 2025 aikana. Strategialuonnoksen kirjaus ”alue- ja paikallistason rakenteita uudistettaessa on turvallisuusasioiden huomioimiseen ja koordinaatioon kiinnitettävä erityistä huomiota. Rakenteiden tulee tukea häiriötilanteisiin ja kriiseihin varautumista ja niihin vastaamista sekä edistää myös toipumista” on erittäin osuva. Elinvoimakeskukset ovat jatkossa ainoita valtion aluehallintoviranomaisia, joten yhteisen alueellisen varautumisen edistämistehtävä soveltuisi luontevasti tuleville elinvoimakeskuksille.

OSA 2: Strategiset tehtävät

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse strategisen tehtävän numero ja nimi sekä nimeä osio (Päämäärä ja tavoitteet; Toiminta-ajatus; Toimijat).

Tehtävä 2. Valtion ylimmän johdon tilannekuvan ylläpitäminen. Sivun 52 lopussa todetaan, että Valtioneuvoston tilannekeskus tekee yhteistyötä alueellisten viranomaisten kanssa. Kappaleessa voisi korostaa tilannekuvan muodostamisen ja jakamisen kaksisuuntaisuuden tarvetta eli alueet-keskushallinto, keskushallinto-alueet.

Tehtävät 21 ja 22. Luonnoksen sivuilla 86-89 puhutaan maahanmuuton prosessien turvaamisesta ja laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon hallinnasta. ELY-keskusten tehtäviin kuuluvat mm. hyvien väestösuhteiden edistäminen ja niiden maahan tulleiden kuntiin ohjaaminen, jotka saavat oleskeluluvan. Kunnat vastaavat kotoutumisen edistämisestä ja valtion viranomaisena ELY-keskusten tehtävänä on tukea kuntia. Lisäksi ELY-keskuksilla on alueillaan valmiit verkostot, joita voidaan hyödyntää mm. laajamittaisen maahantulon varautumisessa. ELY-keskusten (tulevien elinvoimakeskusten) tulisi olla mukana laajamittaisen maahantulon yhteistyöryhmissä (sivu 88).

Tehtävä 23. Ympäristövahinkojen torjunta ja ennaltaehkäisy: toimijoissa tulisi huomioida myös ELY-keskusten rooli. ELY-keskukset tuottavat ympäristövahinkojen torjunnassa asiantuntijatukea varsinaisille torjuntaviranomaisille ja pitävät yllä ympäristövahinkopäivystysjärjestelmää. ELY-keskukset toimivat myös ympäristölupien valvontaviranomaisina.

Tehtävä 33. Liikenneverkkojen ja palveluiden sekä huoltovarmuuteen liittyvien kuljetusten varmistaminen. Kohtaan toimijat esitetään lisättäväksi maininta ”ELY-keskukset huolehtivat maanteiden hoidosta ja kunnossapidosta sekä liikenteen sujuvuudesta ja turvallisuudesta alueillaan”.

Tehtävä 42. Tulva- ja kuivuusriskien hallinta ja patoturvallisuuden valvonta. Päämäärä ja tavoitteet kappaleeseen voisi lisätä kappaleen loppuun, että padot ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistä infrastruktuuria. Osa padoista on tärkeitä energiatuotannon tai vesihuollon kannalta. Joidenkin patojen kautta kulkee myös merkittäviä liikenneyhteyksiä.

Toiminta-ajatus -kappaleessa on kerrottu, että "Vahingonvaaraluokkaan 1 kuuluville ja muille viranomaisen määräämille padoille laaditaan vahingonvaaraselvitykset. Patoturvallisuuslain ja -asetuksen lisäksi on laadittu patoturvallisuusopas. Kaikille luokitelluille padoille tulee laatia ja pitää ajan tasalla turvallisuussuunnitelma toimenpiteistä onnettomuus- ja häiriötilanteissa. Lisäksi pelastusviranomaisen laatii pelastussuunnitelman niille padoille, joilla katsoo sen pelastustoimen kannalta tarpeelliseksi. Padon omistaja vastaa padon häiriötilanteesta aiheutuvien vahinkojen rajoittamisesta, tarvittavien tietojen antamisesta sekä tarvittavien ilmoitusten tekemisestä pelastusviranomaiselle ja valvovalle viranomaiselle."

Patoturvallisuuslaki ei tunne termiä vahingonvaaraluokka, joten esitämmekin, että tekstiä muutettaisiin kuulumaan "Vahingonvaaran perusteella luokkaan 1 luokitelluille ja muille viranomaisen määräämille padoille laaditaan vahingonvaaraselvitykset." Lisäksi toteamme, että patoturvallisuuslain mukainen turvallisuussuunnitelma tulee laatia vain 1-luokan padoille. Padon omistajan on laadittava myös kaikille luokitelluille padoille ohjelma patoturvallisuuteen vaikuttavien seikkojen tarkkailusta käyttöönnoton ja käytön aikana (tarkkailuohjelma). Lisäksi toteamme, että pelastusviranomaisen tulee laatia ulkoinen pelastussuunnitelma kaikille suuronnettomuuden vaaraa aiheuttaville kaivannaisjätteen jätealueille. Nämä jäte-alueet ovat pääsääntöisesti myös 1-luokan patoja. Patoturvallisuuslain ja -asetuksen lisäksi on laadittu patoturvallisuusopas.

Yleiset kommentit strategialuonnokseen.

Kirjoita yleiset havaintosi strategialuonnoksesta.

Strategialuonnos on kokonaisuutena varsin kattava. Suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden toimintamallin kuvauksena YTS 2024 tarjoaa hyvän viitekehysten laaja-alaisen turvallisuuskäsitteen ja toimintaympäristön tilanneymmärryksen muodostamiseksi.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden, varautumisen ja muun muassa huoltovarmuuden hankkeissa (Valtioneuvoston turvallisuusjohtaminen, valmiuslain uudistus, aluehallinnon uudistus ja huoltovarmuuden periaatepäätös) tehdään samaan aikaan monia yhteiskunnan läpileikkaavia uudistuksia, joiden tulisi saada perusteensa tästä valtioneuvoston periaatepäätöksestä. YTS 2024 on luonteeltaan enemmän kokonaisturvallisuuden toimintamallin päivitetty kuvaus kuin kansallisen turvallisuuden kehittämistä (ml. lainsäädäntö) ohjaava strategia.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistavan strategian tulee ohjata kaikkien hallinnonalojen toimintaa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Huomioitavaa on, että CER-direktiivi ja NIS2-direktiivi tuovat vaatimusmäärittelyä ja kriteeristöä kriittisille toimintoille.

Kokonaisturvallisuuden kysymysten asianmukainen huomioiminen päätöksenteossa vaatii pitkäjänteistä ja kattavasti lainsäädäntöön vietyä pohjaa. Keskeinen osa säädöspohjan ajantasaistamista on käynnissä oleva valmiuslain kokonaisuudistus, jossa erityisesti turvallisuusstrategiaan tuodun vasteen rakentaminen ja valmiuden säätely tulisi käsitellä hallinnonaloittain. Valmiuslain ohella velvollisuudesta varautua erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin säädetään varsin laajasti hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä.

Strategisissa tehtävissä kuvatut toimijat on osin listattu ei-yhteismitallisesti eri tehtävissä. Toimijat voisi kuvata samantasoisesti ja loogisesti kaikkien strategisten tehtävien kohdalla. Samoin joidenkin strategisten tehtävien osalta on kuvattu esimerkiksi ELY-keskusten valmiuslain mukaisia tehtäviä, mutta esimerkiksi liikenteen osalta ei.

Rossi Tapani
Pohjois-Pohjanmaan ELY - ELY-keskusten yhteinen lausunto