Lausunto
26.4.2022
246/03.01.01/2022

Ari Korhonen

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Lausunto turvallisuusympäristön muutosta koskevasta ajankohtaisselonteosta

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto käsiteltävästä asiakirjasta. Asiakirjassa laadittu analyysi turvallisuusympäristön muutoksesta sekä sen seurausvaikutuksista on hyvä ja se huomioi riittävällä tavalla oleelliset asiat, joilla puolustuskykyä ja koko yhteiskunnan varautumista voidaan parantaa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatteella, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Kokonaisturvallisuuden periaate määritellään ensisijaisesti yhteistoimintamalliksi, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä. Ajankohtaisselonteko huomioi kokonaisturvallisuuden näkökulman ja tunnistaa myös muiden kuin valtiollisten toimijoiden merkityksen turvallisuuden eteen tehtävässä yhteistyössä sekä myös huomioi eri organisaatioiden kuten kuntien ja kansalaisten kriisinkestävyyden osana kansallista puolustuskykyä.

Kuntaliitto painottaa asiakirjassa huomioituja vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Suorituskyvyn kehittämiseksi tarvitaan yhteistyötä, yhteistä uhka-arviota, toimivaa tilannekuva- ja tiedonvaihtojärjestelmää, poikkihallinnollista varautumista ja yhteistä harjoittelua. Siviiliyhteiskunnan kriisinsietokyky on osa Suomen puolustuskykyä myös sotilaallista uhkaa vastaan.

Yhteistyö ja poikkihallinnollisen koordinaation tarve

Kuntien näkökulma erilaisten toimialojen ja lakisääteisten vastuiden yhteensovittajana samassa organisaatiossa sisältää lähtökohtaisesti tarpeen kokonaisvaltaiseen ja poikkihallinnollisen varautumiseen. Kuntien suorituskyvyllä on suuri merkitys häiriötilanteen vaikutusten lieventäjänä, palveluiden jatkuvuudenhallinnan turvaajana ja kansalaisten kriisinsietokyvyn ylläpitäjänä.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on nostanut kaupunkien merkitystä osana puolustusta. Venäjä on pyrkinyt ottamaan maan hallintaansa valtaamalla keskeiset kaupungit. Tämä tulisi huomioida sodanajan varautumisen

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

ulottumisena mahdollisimman pitkälle myös siviiliyhteiskunnan varautumiseen paikallistasolla. Kriittinen infrastruktuuri, veden, ruoan, sähkön, lämmön ja lääkintähuollon järjestäminen, alueiden evakuointikyky, liikenne, viestintäverkot, väestösuojat, kansalaisten kyky toimia kriiseissä ja muut kaupunkien toimintaan elintärkeästi vaikuttavat asiat on syytä huomioida osana puolustuksen suorituskykyä. Tämä edellyttää eri toimijoilta yhteistä uhka-arviota, toimivaa tilannekuva- ja tiedonvaihtojärjestelmää, poikkihallinnollista varautumista kaikilla hallinnon tasoilla sekä yhteistä harjoittelua.

s. 15 todetaan että ”*puolustuskykyä kehitetään nopeutetulla aikataululla muuttuneen toimintaympäristön kasvaneiden vaatimusten mukaisesti puolustukseen osoitettavilla lisäresursseilla*.” Osana puolustuskykyä tulee huomioida kuntien ja hyvinvointialueiden resurssit ja edellytykset kehittää nopeasti kriisinsietokykyä. Varautumiseen sisältyy kyvykkyys ylläpitää keskeisiä arjen palveluita, infrastruktuurin toimintaa, sosiaali- ja terveydenhuolto-, kasvatus- ja koulutuspalveluita, jotka edellyttävät henkilöstöä ja infrastruktuuria.

Asiakirjassa todetaan s. 29, että *”uhka-arvioinnin rinnalle tarvitaan järjestely, joka vastaa poikkihallinnollisen haavoittuvuusarvioinnin toteuttamisesta ja kriisinsietokyvyn jatkuvasta seurannasta. Haavoittuvuuksien tunnistaminen ja vähentäminen on jokaiselle hallinnonalalle kuuluvaa toimintaa. Hybridiuhkien tehokkaampi torjunta edellyttää yhteistä tilannekuvaa, hallinnonrajat ylittävää rakennetta hybridiuhkien torjuntaan. Ajantasaisen tilannekuvan lisäksi selkeät johtamis- ja vastuusuhteet, riittävän joustavat ja mahdollisesti osin päällekkäiset toimivaltuudet sekä kyvykkyys hyödyntää yhteiskunnan tarkoituksenmukaisia kokonaisvoimavaroja kulloisenkin uhan torjumiseksi ovat avainasemassa.”*

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tavoite järjestelystä, joka vastaa poikkihallinnollisen haavoittuvuusarvioinnin toteuttamisesta ja kriisinsietokyvyn jatkuvasta seurannasta toteutuu myös käytännössä ja sille osoitetaan riittävät voimavarat. Poikkihallinnollisessa varautumisessa tulee huomioida hallinnon eri tasot aina paikallis- ja aluehallinnosta keskushallintoon. Erityisesti hyvinvointialueuudistuksen näkökulmasta tarve varautumisen yhteistyöhön korostuu entisestään. Tehokas tiedonvaihdon toteutuminen eri toimijoiden välillä saattaa edellyttää myös muutoksia lainsäädäntöön erityisesti salassa pidettävän tiedon osalta.

s. 37 todetaan, että *varauduttaessa sotilaalliseen maanpuolustukseen on kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan yhteiskunnan toimintakyky*.” Sotilaallisen voimakäytön uhka, hybridiuhat ja NATO-keskustelu vaikuttavat osaltaan kuntien toiminnan ja väestönsuojelun turvaamisen kustannuksiin. Erityisesti kustannuksia nostavat väestönsuojien kunnostaminen sekä kyberturvallisuuden parantaminen.

Laajamittainen maahantulo ja rajaturvallisuus

Asiakirjassa todetaan sivulla 44, että *jäsenmaiden vastaanottokapasiteetteja on tarpeen kasvattaa paljon yli tavanomaisen tason. Suomeen arvioidaan tänä vuonna saapuvan 40 000–80 000 ukrainalaista hakemaan kansainvälistä suojelua. Suojelun tarpeen pitkittyessä ratkaistavaksi tulee yhä enemmän kysymyksiä vastaanottoon, peruspalveluihin ja kotoutumiseen liittyvien palveluiden sekä toimeentulon järjestämisestä ja rahoittamisesta sekä sivistyksellisten ja lapsen oikeuksien turvaamiseen liittyvistä ratkaisuista. Niiden ratkaiseminen vaatii joustavaa poikkihallinnollista yhteistyötä sekä tiivistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kuntien rooli on tässä merkittävä. Kielikoulutuksen tarjoaminen on avainasemassa kotoutumisen varmistamisessa.*"

Kunnat ovat tarjonneet nykytilanteessa Ukrainasta paenneille kiireellistä hätämajoitusta sekä muita kiireellisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Myös opetus- ja varhaiskasvatuspalvelut on käynnistetty nopeasti. Nykytilanne on osoittanut, että kunnilla on ollut erinomainen kyvykkyys sopeutua tilanteeseen ja tarjota lähes välittömästi erilaisia palveluja voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Toimintaa on jopa toteutettu laajamittaisesti, vaikka kustannusvastuu on ollut pitkälti tai täysin kuntien vastuulla.

Koska laajamittaisen maahantulon syyt voivat olla moninaiset, on tulijoiden iällä väistämätön vaikutus mihin palveluntarpeet kohdentuvat. Kunnille kyseeseen voi tulla tarve varautua palveluiden kysynnän ja tarpeen odottamattomaan kasvuun kustannuksineen. Julkista rahoitusjärjestelmää tulisi kehittää näitä tilanteita varten.

Laajamittaisen maahantulon osalta kuntien ja Maahanmuuttoviraston yhteistyötä on tiivistetty ja kehitteillä on malli, jossa perinteisen vastaanottokeskusjärjestelmän rinnalle tulee vastaanoton kapasiteettia täydentävä ns. kuntamalli, joka turvaa kunnille resurssit vastaanottotoimintaan ja selkiyttää vastuuta.

Kuntaliitto korostaa, että laajamittaisen maahantulon jälkitilanne näkyy kunnissa pitkään varsinaisen alkuvaiheen vastaanottotoiminnan jälkeen, kun osa tulleesta väestöstä kotoutuu ja mahdollisesti jää maahan asumaan. Uusi väestö myös tuottaa elinvoimaa ja mahdollisuuksia työvoimapulasta kärsiville aloille.

Sivulla 36 on todettu, että *"Suomen suorituskykyä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi on tarpeen vahvistaa sekä valmiutta ja kriisivalmiutta parantaa. Kokonaisuuteen kuuluvat muun muassa kriittiset materiaalihankinnat, kyberosaaminen ja rajojen teknisen valvonnan modernisointi sekä infrastruktuuri ja valvontatekniikka itärajan riskialueilla. Rajajoukkojen suorituskykyä*

rajaturvallisuuden ja puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen parannetaan yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa. Tämä tarkoittaa rajajoukkojen kertausharjoitusten lisäämistä sekä materiaalista kehittämistä." Lisäksi on todettu, että "*väestön tiedon tarpeisiin vastaamisella on suuri merkitys kriisinsietokyvyn näkökulmasta. Viestinnällä tulisi tuoda varmuutta ja luottamusta viranomaisten toimintaan ja varautumiseen*. Tämä edellyttää, että huomioidaan ja mahdollistetaan myös Rajavartiolaitoksen yhteistyö raja-alueen kuntien kanssa muun muassa tiedonvaihdon, yhteisen tilannekuvan, viestinnän, häiriötilanteen hallinnan ja yhteisten uhka-arvioiden näkökulmasta.

Kriisinsietokyvyn vahvistaminen

Kriisisietokyvyn vahvistamiseksi asiakirjassa nostetaan esiin hybridivaikuttaminen, kyberturvallisuus, sisäinen turvallisuus ja rajaturvallisuus, henkinen kriisinsietokyky ja väestönsuojelu.

Kuntien kyvykkyys torjua hybridivaikuttamista perustuu monelta osin tietoon - yhteisiin uhka-arvioihin, yhteiseen harjoitteluun ja yhteisiin keinovalikoimiin, joilla hybridivaikuttamista voidaan havaita ja torjua. On varmistettava, että myös kunnilla on riittävä kyvykkyys hybridivaikuttamisen torjuntaan.

Kunnat vahvistavat tällä hetkellä kyberturvallisuuttaan. Tämä edellyttää myös taloudellisia investointeja kunnilta. Erilaiset hankekokonaisuudet (esim. Huoltovarmuuskeskuksen Digitaalinen turvallisuus 2030 -ohjelma) luovat mahdollisuuksia myös kunnille kyberturvallisuuden parantamiseen. Huomiota tulisi edelleen kiinnittää siihen, miten kuntien kyvykkyyttä konkreettisesti voidaan kansallisen tason tuella vahvistaa. Erityisesti on syytä varmistaa ja tunnistaa datan turvallinen säilytys ja palauttamiskelpoisuus sekä kriittiset järjestelmät, joiden toimimattomuus voi aiheuttaa yhteiskunnassa laajoja häiriötilanteita. Kyberturvallisuutta voidaan vahvistaa myös lisäämällä kansalaisten tietotaitoja. Tämä tulisi huomioida opetuksessa ja koulutuksessa laajasti.

Sisäisen turvallisuuden ja henkisen kriisinsietokyvyn näkökulmasta on syytä nostaa esille kyvykkyys ylläpitää hyviä väestösuhteita ja näin ollen estää väestöryhmien välien kärjistyminen. Yhteinen havainnointi, tiedonvaihto sekä viranomaisviestintä ovat keskeisessä roolissa. Kansallisella tasolla tulisi poikkihallinnollisesti vahvistaa eri toimialojen kyvykkyyttä hybridivaikuttamisen ennakointiin ja hallintaan. Myös viranomaisten informaatio ja ohjeet kansalaisille vahvistavat henkistä kriisinsietokykyä. Tältä osin erityistä huomiota tulee kiinnittää viestintään ja yhteisen informaatioon viranomaisilta kansalaisille. Myös kansalaistoiminnalla on kriisitilanteissa oleellinen merkitys henkisen kriisinkestävyyden kannalta.

Kuntaliitto pitää selonteossa tärkeänä huomiona avoimen, monikielisen ja aktiivisen viranomaisviestinnän merkitystä. Kuntaliitto toteaa, että sisäistä turvallisuutta vahvistavassa toiminnassa on kiinnitettävä huomiota, että kriisinsietokyvykkyys ja hyviin väestösuhteisiin panostamisen merkitys tulee tunnistaa palvelutasolla. Tämän asian merkitys ilmentyy erityisesti sivistyspalveluissa. Eri ikäryhmille tarjottavien palveluiden lisäksi sivistyspalveluissa kohdataan yhteiskunnan monipuolisuus yhdenvertaisin periaattein.

Väestönsuojelun näkökulmasta tarvitaan yhteiset uhka-arviot, yhteinen suunnittelu evakuointien toteuttamiseksi ja tehokas tilannekuvajärjestelmä. Vaikka väestösuojelun vastuut on määritetty mm. pelastuslaissa, edellyttää laajojen evakuointien toteuttaminen käytännössä suorituskykyä monelta eri toimijalta. Kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan, ihmiset lähtivät alkuvaiheessa liikkeelle kaupungeista. Evakuointiyritykset ovat myöhemmässä vaiheessa olleet vaikeita. Toisaalta väestön yhtäaikainen liikehtiminen Ukrainassa etenkin sodan alkuvaiheissa ruuhkautti liikenneväyliä. Tiekylttejä poistettiin nopeasti vihollisen etenemisen vaikeuttamiseksi ja keskeisiä kulkuväyliä on myöhemmin tukittu tai poistettu käytöstä.

Varautumisen näkökulmasta evakuoinnit on syytä suunnitella huolellisesti ennakkoon ja varautua etenkin niiden henkilöiden osalta, jotka eivät itse kykenisi poistumaan. Väestönsuojelun näkökulmasta on hyvä kiinnittää huomiota kasvatus- ja koulutuspalveluiden infrastruktuurin rikkoutumisen ja evakuoinnin vaikutuksiin, jotka välittömästi vaikuttavat varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluiden järjestämiseen ja saatavuuteenkin. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että kuntien tehtävistä säädetään laeissa ja näin ollen toiminnan jatkumisen kannalta tarvitaan lainsäädäntöä, joka tunnistaa erilaiset poikkeus- ja häiriötilanteet palveluiden järjestämisessä. Tähän asiaan on jo kiinnitetty huomiota koronapandemian vaikutuksena esim. perusopetuksen järjestämisen osalta.

Taloudelliset vaikutukset

Kunnissa sodan taloudelliset vaikutukset näkyvät hintojen nousuna, investointien hidastumisena, palvelukuorman lisääntymisenä ja myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti myös verotuottojen heikentymisenä. Kuntaliitto on toimittanut valtiovarainministeriölle asiaa koskevan yksityiskohtaisemman muistion, sekä käynyt erillisiä neuvotteluja vastuuministeriöiden kanssa joidenkin palveluiden korvaamisesta. Kuntatalouden kyky reagoida nopeaan menojen ja tulojen muutokseen on kuluvana vuonna pienempi johtuen hyvinvointialueuudistuksesta. Kunnat eivät voi muuttaa tuloveroprosenttia kuluvana vuonna ja rahoitusjärjestelmän tasapaino nähdään lopullisesti vasta kun palveluiden järjestämisoikeus siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Kuntaliitto osaltaan seuraa vaikutuksia kunnissa.

Vaikutukset valtionhallintoon, kuntiin ja hyvinvointialueisiin

Merkittävimmin Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset näkyvät kunnissa Ukrainasta paenneiden vastaanottona ja hätämajoituksen sekä erilaisten palveluiden järjestämisenä. Kunnat ovat vastaanottaneet tilapäiseen suojeluun rekisteröitymättömiä henkilöitä hätämajoitukseen ja järjestäneet heille terveystarkastuksia, covid-rokotuksia sekä aloittaneet opetus- ja varahaiskasvatuspalveluiden järjestämisen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden vaihteessa. Mikäli laajamittainen maahantulo jatkuu edelleen, on varauduttava siihen, että jatkossa vastuu esimerkiksi hätämajoituksen järjestämisestä kuuluu hyvinvointialueille. Tähän tulee varautua hyvissä ajoin Maahanmuuttoviraston, kuntien ja hyvinvointialueiden keskinäisellä yhteistyöllä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisessa tulee varmistaa, että varautumisen yhdyspinnat ovat kunnossa ja yhteistyö toimii. Varautuminen laajamittaisen maahantulon jatkumiseen, huoltovarmuuskysymykset, kriittisen infrastruktuurin toimivuus, evakuointien toimeenpano ja väestösuojelu tulee varmistaa yhteistyössä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä mahdollisen sotilaallisen uhan varalta. Varautuminen tulisi tehdä jo tässä vaiheessa yhteistyössä.

Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen

Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen on nostettu keskeiseen asemaan. Tehokas kriittisen infrastruktuurin suojaaminen edellyttää yhteistä uhka-arviota, erilaisten keskinäisriippuvuuksien tunnistamista, tarvittavaa tiedonvaihtoa ja toimeenpanon koordinointia. Monet yhteiskunnan kannalta elintärkeät toiminnot, palvelujärjestelmät ja tietovarannot sijaitsevat kunnissa tai hyvinvointialueilla. Varautumista ei tule jättää vain sen varaan, että oletetaan jokaisen varautuvan tahollaan riittävällä tavalla. On tunnistettava turvallisuusympäristön muutos ja sen edellyttämät muutokset myös varautumistarpeeseen, kansalliseen koordinaatioon ja resursseihin.

Asiakirjassa todetaan sivulla 46, että ”*erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa voidaan vaikutusvallan siirtymistä ulkomaiselle omistajalle rajoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin turvaamiseksi.*” Omistusoikeuden rinnalla tulee huomioida myös maanvuokrasopimukset.

Osana kriittisen infrastruktuurin suojaamista tulee huomioida paikkatiedon merkitys. Avoimessa yhteiskunnassa paikkatieto on laajasti kaikkien saatavilla. Paikkatiedon hallintaa tulee kiinnittää huomioita ja varmistaa, että paikkatiedon saantia voitaisiin myös sotilaallisen uhkatilanteen vuoksi rajoittaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen
Yksikön johtaja
Yhdyskunnat ja ympäristö

Ari Korhonen
Varautumisen ja turvallisuuden erityisasiantuntija

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Kuntaliiton kirjaamo