Lausunto

30.5.2022

Talousvaliokunta

Lausuntopyyntö E 60/2022 vp

Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selvitykseen EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä.

Eduskunnan Talousvaliokunta on pyytänyt Huoltovarmuuskeskukselta lausuntoa Valtioneuvoston selvityksestä, jossa kerrotaan Suomen näkemyksiä EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamiseen liittyen. Kiitämme mahdollisuudesta lausua aiheesta ja esitämme seuraavat huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset huomiot.

Yleisiä huomioita

Valtioneuvoston selvityksessä kuvataan hyvin kuinka laaja-alaisia EU:n kriisivarautumiseen ja resilienssiin liittyvä keskustelu sekä eri aloitteet ovat. Huomioiden yhteiskunnan keskinäisriippuvuudet, niiden johdosta kriisinsietokyvyn monikerroksisuuden ja yhteiskuntaan kohdistuvan laajan uhkamaiseman, on unionin kriisivarautumista todella kehitettävä horisontaalisemmin sekä läpi koko hallinnon, että yhteiskunnan.

Kriisivarautuminen ja resilienssi ovat molemmat käsitteitä, joille ei löydy suoria vastinpareja suomalaisesta varautumisen kokonaisuudesta. Niiden soveltaminen unionin yhteisten käytäntöjen mukaisesti Suomessa vaatii siis kansallista tulkintaa sekä yhteensovittamista olemassa olevien rakenteiden ja toimijoiden kanssa. Vaikka suomalainen kokonaisturvallisuusmalli tuokin turvallisuustyön eri tekijöitä yhteen varsin kattavasti, on meillä silti tarve kehittää näiden välistä koordinaatiota ja työnjakoa, jotta turvallisuusympäristössämme viime vuosina tapahtuneet merkittävät muutokset tulevat huomioiduiksi sekä kansallisissa järjestelyissä että koko unionin yhteisissä kehitystoimissa. EU:n kriisivarautumisen horisontaalius rakentuu siis sen jäsenmaiden kansallisten toimien vahvempaan horisontaaliuteen.

Jotta horisontaalius toteutuu, tulee kriisivarautumisen ja sen vahvistamisen kattaa viranomaistoimien lisäksi myös laajasti koko valtionhallinto, yksityinen sektori ja elinkeinoelämä sekä kolmas sektori. Selvityksessä mainittu unionin pelastuspalvelumekanismi edustaa viranomaistoimintaa ja poliittisen kriisitoiminnan integroitu järjestely (IPCR) yhteistä päätöksentekoa poliittisella tasolla. Huoltovarmuuden, yksityisen sektorin, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin roolien sekä toimenpiteiden varsin maltilliseksi jäänyt kuvaus kokonaisuudessa osoittaa, että sekä koko valtionhallinnon (whole-of-government) ja yhteiskunnan (whole-of-society) kattavissa järjestelyissä että niiden koordinaatiossa on kehitettävää sekä kansallisesti että EU:n tasolla.

Sektorikohtaisuudesta kokonaisnäkemykseen

Kuten selvityksessä todetaan, kuuluu EU:n kriisivarautuminen suurelle määrälle eri politiikkalohkoja sekä hallinnonaloja, joten näiden välillä vallitsee syvä keskinäisriippuvuus.

EU on kiinnittänyt kuitenkin jo Covid-19-pandemian ja sen kerrannaisvaikutuksista syntyneen koronakriisin sekä viimeisimpänä Venäjän hyökkäyssodan seurauksena huomiota kriisivarautumisen fragmentoitumiseen sekä unionin tasolla, että jäsenmaissa ja ryhtynyt vahvistamaan koordinaatiomekanismeja sekä jäsenmaiden että eri sektoreiden välillä. Selvityksessä mainitaan unionin pelastuspalvelumekanismi, josta on tullut keskeinen väline avunannolle ja kriisivarautumiselle. Vaikka pelastuspalvelumekanismi on osoittanut hyödyllisyytensä viime vuosien aikana, on syytä huomioida sen koskevan ainoastaan viranomaisten toimintaa ja erityisesti niiden kykyä vastaanottaa ja lähettää avustusta.

Euroopan ja sen yhteiskuntien toimintavarmuuden puolella varsin ajankohtainen, parempaa koordinaatiota tavoitteleva EU-aloite on kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva CER-direktiivi, joka on edennyt trilogivaiheeseen. CER-direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot muodostamaan kansallisen strategian kriittisten toimintojen häiriönsietokyvyn vahvistamiselle, sen taustaksi kansallisen CER-riskiarvion sekä kriteeristön, jolla kriittiset toiminnot ja niitä tuottavat toimijat tunnistetaan. Sovellusalaksi on esitetty seuraavia yhdeksää sektoria; energia, liikenne, pankkitoiminta, finanssimarkkinoiden infrastruktuurit, terveys, juomavesi, jätevesi, digitaalinen infrastruktuuri ja avaruus. Edellä mainittujen lisäksi alkuperäiseen komission ehdotukseen kuului myös julkishallinnon sektori ja trilogineuvottelujen aikana on keskusteltu myös elintarvikehuollon sisällyttämisestä sovellusalaan. Edellä mainittujen sektorien kriittisiä toimintoja tuottavat toimijat ovat pääsääntöisesti yksityisen sektorin edustajia, valtaosin yrityksiä, jotka omistavat kriittistä infrastruktuuria, tuotantoa ja palveluita.

CER-direktiivin edellyttämä kansallinen strategia tulee muodostamaan yhteisen viitekehyksen jäsenvaltioiden kansallisille, pääsääntöisesti sektoritason toimenpiteille ja regulaatiolle. Strategian osana tehtävä kansallinen CER-riskiarvio tulee puolestaan olemaan merkittävin osin samankaltainen tarkastelu kuin unionin pelastuspalvelumekanismin edellyttämä kansallinen riskiarvio. Näiden yhteensovittaminen kansallisesti tarjoaisi tämän lausunnon kohteena olevien kriisivalmiuden ja resilienssin vahvistamiseen aiempaa eheämmän lähtökohdan läpi unionin. CER-direktiivillä itsessään tavoitellaan yhteneviä häiriönsietokyvyyn minimitasoja läpi unionin sekä sisämarkkinoiden kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaamista yhtenevin käytäntein.

Huoltovarmuus sekä julkisen ja yksityisen sektorin varautumisyhteistyö

Selvityksessä todetaan, että huoltovarmuus (eng. security of supply) ymmärretään Euroopassa lähinnä kriittisen materiaalin varastointina. Huoltovarmuuskeskus haluaa täydentää edellä mainittua toteamalla kriittisen materiaalin varautumisen roolin osana huoltovarmuutta korostuneen vastaa viime vuosien aikana. Tätä ennen huoltovarmuus käsitettiin ensisijaisesti toimitusvarmuutena, ja erityisesti energiahyödykkeiden osalta.

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä pyrkii varmistamaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien toimintavarmuuden kaikissa tilanteissa. Huoltovarmuuden ytimessä ovat kriittinen infrastruktuuri, palvelut ja tuotanto, joita ilman yhteiskunnan toiminta häiriöityy tai pahimmillaan lakkaa. Kriittisen infrastruktuurin, tuotannon ja palvelut omistaa sekä tuottaa merkittävin osin yksityinen sektori, jolloin sen osallistaminen huoltovarmuustyöhön on välttämätöntä.

Huoltovarmuustyöllä yhteensovitetaan Suomessa myös sektorilainsäädännöllä asetettuja varautumisen vähimmäistasoja yksityisen sektorin ja elinkeinoelämän omaehtoisten varautumistoimien kanssa. Huoltovarmuustyö on siis oiva tapa varmistaa yksityisen sektorin ja elinkeinoelämän osallisuus kansallisessa kriisivarautumisessa, jota valtioneuvoston selvityksessäkin pidetään tärkeänä.

Huoltovarmuuteen kuuluvaan materiaaliseen varautumiseen ja kriittisten materiaalien varastointiin liittyviä EU-toimenpiteitä tulee seurata aiempaa tiiviimmin. Globaali kilpailu ja riippuvuudet strategisista raaka-aineista ovat keskeisiä ajureita niin EU:n strategiseen autonomiaan liittyviin aloitteisiin, kuin Huoltovarmuuskeskuksen käynnistämien materiaalisen varautumisen sekä globaaleihin arvo- ja toimitusketjuihin liittyviin kehityshankkeisiin. Strategiseen autonomiaan ja materiaaliseen varautumiseen liittyvissä järjestelyissä tulee kuitenkin huomioida sekä EU:n sisämarkkinan että suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukyky globaaleilla markkinoilla.

EU-yhteistyön rinnalla edistettävä muu yhteistyö

Yhteiskunnan kriisivarautumisen ja kriittisten toimintojen häiriönsietokyvyn kehittymistä tukee EU-yhteistyön lisäksi Naton resilienssityö. Resilienssityö, jota aiemmin kutsuttiin siviilivalmiustyöksi, on nykyisin kiinteä osa Naton puolustussuunnittelua, jossa sotilaallisen puolustustoiminnan tarpeet siviiliyhteiskunnalta huomioidaan sekä yhteensovitetaan prosessin alusta alkaen. Huoltovarmuus muodostaa Suomessa Naton puolustussuunnittelulle vastineen, sillä maanpuolustuksen tarpeet huomioidaan osana huoltovarmuustyötä sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja puolustusvoimien strategista kumppanuusyhteistyötä.

Huoltovarmuuden sekä Naton puolustussuunnittelun ja resilienssityön yhtäläisyydet tunnistettiin jo varsin varhaisessa vaiheessa Suomen ja Naton rauhankumppanuutta. Huoltovarmuuskeskuksen sekä Huoltovarmuusorganisaation edustajat ovat osallistuneet pitkäjänteisesti nykyistä resilienssikomiteaa edeltäneen siviilivalmiuskomitean ja sen alaisten kuuden eri sektorikohtaisen suunnitteluryhmän työskentelyyn. Huoltovarmuuskeskus on myös rahoittanut huoltovarmuusasioiden erityisasiantuntijatehtävää Suomen Naton erityisedustustossa vuodesta 1998 ja vapaaehtoisena kansallisena kontribuutiona siviilivalmiusasioiden erityisasiantuntijan tehtävää Naton kansainvälisessä sihteeristössä vuosina 2016-2021. Suomen edetessä kumppanimaasta Naton jäseneksi, on EU:n ja Naton välisen yhteistyön tiivistyminen suotuisaa sekä huoltovarmuuden että koko kansallisen varautumistyön näkökulmista.