

Johanna Vainiomäki

22.6.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö
www.lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/6436/2019

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain muuttamisesta ja turvallisuusselvityslain 19 §:n muuttamisesta turvauhkiin varautumiseksi

Pyydettyä lausuntona hallituksen esitykseen turvauhkalainsäädännöksi Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

Metsäteollisuus kannattaa turvauhkien huomioon ottamista kemikaaliturvallisuuslaissa - yksityiskohtiin, käyttöönottoon ja soveltamiseen kiinnitettävä huomiota

Metsäteollisuus kannattaa turvauhkien huomioon ottamista kemikaaliturvallisuuslaissa. Lähtökohtaisesti muutosehdotus ja sen perustelut ovat tarpeellisia ja ajankohtaisia. Turvauhka-ajattelun avulla voidaan entisestään täydentää esimerkiksi teollisuuslaitosten kokonaisvaltaista riskien hallintaa.

Turvauhkalainsäädäntöä valmisteltaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että kyseessä on merkittävä näkökulman muutos. Siinä, missä ennen turvallisuusajattelun pääpaino on ollut ihmisten ja ympäristön suojelemisessa, tarkastellaan jatkossa ihmisiä ja ympäröivää yhteiskuntaa aiempaan verrattuna käänteisesti myös uhkaperspektiivistä. Tämä edellyttää näkökulmaa, jossa myös henkilöstön sisältä tulevan uhan mahdollisuus huomioidaan. Toiminnallisten ja rakenteellisten muutosten lisäksi merkittävä ajatuksellinen muutos korostaa turvauhkalainsäädännön käyttöönottovaiheen merkitystä, joten toiminnanharjoittajalla on oltava riittävästi työkaluja sujuvan käyttöönoton ja soveltamisen varmistamiseksi.

Riskiperusteisuus

Lakiehdotusluonnoksen perusteluissa on todettu, että turvauhkiin varautumista koskeviin säännöksiin ehdotetaan riskiperusteista lähestymistapaa varautumistoimien laajuuteen ja tarpeellisuuteen. Useaan säännökseen ehdotettavalla ilmaisulla "tarpeen mukaan", "riittävästi" ja "mahdollisuuksien mukaan" tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan riskiperusteisuutta. Metsäteollisuuden näkökulmasta edellä kuvattujen ilmaisujen mukaan määritelty riskiperusteisuus ei kuitenkaan ole riittävä, vaan on tarpeen luoda tarkempi käytännön ohjeistus (esimerkiksi Katakri-auditointityökalua vastaava), joka selkeyttää tilannetta sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien näkökulmasta ja mahdollistaa sujuvan yhteistyön. Riskiperusteisuuden epämääräisyys hankaloittaa myös

Johanna Vainiomäki

22.6.2022

toiminnanharjoittajalle lainsäädäntömuutoksista syntyvien kustannusten ja muiden resurssitarpeiden arvioimista.

Viranomaisyhteistyö

TUKES ja pelastusviranomainen toimivat kemikaaliturvallisuuden valvovina viranomaisina, mutta säädösten tulisi edistää paikallista yhteistyötä myös poliisin kanssa etenkin turvauhiin liittyvissä kysymyksissä. Tällä hetkellä yhteistyö toimii erittäin hyvin pelastuslaitosten kanssa. Pelastuslaitokset tekevät omaa varautumista laitosten uhka- ja onnettomuustilanteisiin ulkoisen pelastussuunnitelman kautta. Samanlaista toimintatapaa ei ole poliisin kanssa tehtävässä yhteistyössä, vaikka todellinen security-uhkien tilannekuva on suojelupoliisilla/poliisilla. Poliisin ja yritysten välillä ei ole kyetty jakamaan turvauhiin liittyvää tilannekuvaa riittävästi. Riskitasojen seuranta vaatisi molemminpuolista tiedon vaihtoa ja tähän tulisi luoda toimiva mekanismi. Nykyisen ulkoisen pelastussuunnitelman varautumisen tulisi olla laajempi käsite ja tuottaa myös poliisille ennakkotietoa kriittisistä turvauhkakohteista ja kohteen riskeistä. Poliisin tehtäviin tulisi kuulua näihin kohteisiin ja riskeihin tutustuminen sekä yhteistyö valvovan kemikaaliviranomaisen kanssa.

Turvauhiin varautumisen tarkastamisoikeudet

Lainsäädännön muutoksen myötä yhä useammalla taholla on mahdollisuus ottaa selvää tuotantolaitosten kulunvalvonnan, rikoksen torjunnan ja ulkoisten uhkien varautumissuunnitelmista yksityiskohtaisella tasolla. Tämän vuoksi säädösmuutoksen valmistelussa tulee huomioida turvauhiin varautumista tarkastaville henkilöille tarvittavat laajamittaiset turvallisuusselvitykset ja niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit. Tiedon käsittelyä tulisi rajata tarveperusteisesti siten, että tiedot ovat tarvittaessa nopeasti eri viranomaisten käytössä, mutta lähtökohtaisesti vain toimintaa valvovan viranomaisen käytössä.

Oma- valvontatyökalu

Lain valmistelussa on lähdetty siitä, että toiminnan harjoittajat käyttävät jatkossa oma-
valvontajärjestelmää osana varautumisen arviointia ja raportointia. On selvää, että järjestelmä luo mahdollisten kyberhyökkäysten kannalta uuden turvallisuusuhan toiminnanharjoittajille. Mikäli oma-
valvontajärjestelmä kehitetään ja otetaan käyttöön, se tulee linkittää TUKESin ja pelastustoimen kemikaalirekistereiden tietoihin, jolloin vältetään toiminnanharjoittajalla monikertaisesti tehtävältä työltä. Edelleen on toivottavaa, että järjestelmä tarjoaa tietoturval-
lisen rajapinnan järjestelmään syötettyjen tietojen ja järjestelmän antavien ohjeiden käyttämiseksi toiminnanharjoittajan omissa järjestelmissä. Järjestelmien toiminnallisuudet tulisi valmistella yhdessä elinkeinoelämän tietoturva-asiantuntijoiden kanssa. Oma-
valvontajärjestelmän käyttöoikeudet tulee rajata vain lupaviranomaiselle, jolloin mahdollisilta väärinkäytöksiltä vältetään. Oma-
valvontajärjestelmässä tulee olla käyttäjäseuranta, jotta toiminnanharjoittaja voi pyytää ja tarkastaa itseään koskevien tietojen käyttöjät osana yrityksen oma-
valvontaa.

Johanna Vainiomäki

22.6.2022

Turvauhkiin varautumisen vastuuhenkilö

Esityksen mukaan tuotantolaitokselle on nimettävä turvallisuusuhkien varautumisen vastuuhenkilö. Tätä vastuuhenkilön roolia rinnastetaan muihin vaarallisen kemikaaliin käsittelyyn ja varastointiin liittyvien vastuuhenkilöiden rooleihin, mutta tosiasiaassa nyt kuvatussa esityksessä kirjattu rooli eroaa aiemmista vastaavista rooleista edellyttäen laajempaa teoreettista tietotaitoa ja osaamista. Esitykseen on kirjattu, että turvallisuusuhkien varautumisen vastuuhenkilöstä voidaan antaa tarkempaa tietoa Valtioneuvoston asetuksella, mutta lausuntopyyntöön tätä asetusta ei ole vielä liitetty.

Nyt esitettyyn uuteen vastuuhenkilön rooliin voi käytännössä olla vaikea saada nimettyä henkilöä vastuun epämääräisyyden vuoksi. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä tuleekin valmistella säädöksen soveltamisen ohjeistus, johon tuotantolaitokselle nimettävä turvauhkiin varautumisen vastuuhenkilö pystyy nojautumaan uudessa tehtävässään. Ohjeistuksen tulee olla riittävän seikkaperäinen pitäen sisällään kyberturvallisuutta koskevat näkökulmat, ja tukea näin nimettävää vastuuhenkilöä tunnistamaan mahdollisia puutteita tuotantolaitoksen turvauhkiin varautumisessa. Säädöksen soveltamisen ohjeistuksessa on hyvä avata myös tarkemmin vastuukäsitettä tässä roolissa.

Henkilöturvallisuusarviointi

Esityksen sanamuoto henkilöturvallisuusarvioinnin vapaaehtoisuudesta koetaan metsäteollisuuden näkökulmasta hyväksi.

Myös vähäistä teollista käyttöä koskevissa tuotantolaitoksissa olevasta henkilöstöstä ja alihankkijoiden henkilöstöstä pitää luoda mahdollisuus tehdä henkilöturvallisuusarviointi, mikäli he saavat tietoonsa turvauhkiin varautumisessa tarvittavia tietoja tai suunnitelmia, tai joutuvat työssään liikkumaan alueilla, joihin liittyy korkeampi riski. Henkilöturvallisuusarviointi tulisi yleisesti ottaen olla toistettavissa säännöllisin väliajoin, jotta työntekijöiden elämäntilanteissa mahdollisesti tapahtuvat nuhteettomuusvaatimukseen vaikuttavat muutokset voitaisiin paremmin havaita ja ottaa huomioon.

Turvauhkiin varautumisen koulutus ja ohjeistus

Säädösvalmistelun edetessä on tärkeää, että samaan aikaan valmistellaan kattava, yhtenäinen koulutuskokonaisuus toiminnanharjoittajien vastuuhenkilöstölle. Tarvittavien turvauhkien tunnistamiseen ja erilaisten uhka-arvioiden laatimiseen tulisi myös olla valmiit työkalut tuotantolaitosten käyttöön. Ilman riittäviä ohjeistuksia toiminta itseohjautuu ja varautumisen taso laitoksissa ja eri toiminnanharjoittajilla vaihtelee merkittävästi.

Asiattomien pääsyn estäminen ja kriittisten kohteiden suojaaminen

Esitysluonnoksen 16 §:ssä todetaan, että toiminnanharjoittajan on estettävä asiattomien pääsy tuotantolaitoksen alueelle ja turvallisuuden kannalta kriittisiin kohteisiin tuotantolaitoksen alueen sisällä. Metsäteollisuuden näkemyksen mukaan korkeatasoinen laitoksen alueen ulkokehän kontrolli tulisi olla ensisijainen turvauhkia ehkäisevä rakenteellinen

Johanna Vainiomäki

22.6.2022

suoja eikä erillisiä turvallisuusvyöhykkeitä tai kemikaalikohteiden lukituksia tulisi lähtökohtaisesti vaatia kaikilta toiminnanharjoittajilta.

Metsäteollisuus pitää myös tärkeänä sitä, että samaan aikaan kun toiminnanharjoittajan vastuita ja velvollisuuksia kiristetään, tulee kaikenlainen kemikaaliturvallisuuslain piirissä olevan teollisuuslaitoksen/kohteen alueelle tunkeutuminen tai tunkeutumisen yrittäminen määrätä entistä rangaistavammaksi.

Toiminnanharjoittajien yhteistyö

Esitysluonnoksen 30 §:n mukaisesti kahden tai useamman toisiaan lähellä sijaitsevan tuotantolaitoksen toiminnanharjoittajien on toimittava yhteistoiminnassa suuronnettomuuden torjumiseksi sekä turvauhkiin varautumiseksi ja onnettomuuksien leviämisen sekä toteutuneiden turvauhkien vaikutusten leviämisen estämiseksi. Metsäteollisuus kannattaa yhteistyövelvoitetta. Tämä korostuu erityisesti yrityspuistossa ja niin sanotuilla vanhoilla tehdasalueilla, joihin kasvaa uutta liiketoimintaa. Yhteistyöhön kaivataan konkreettista soveltamismallia ja yhteistyössä tulee turvallisuuden ohella huomioida myös kilpailuasetelmat ja luottamukselliset asiat.

Vähäistä teollista käsittelyä harjoittavien toimijoiden vastuut ja turvauhkiin varautuminen

Lain muutoksen myötä vähäistä teollista käsittelyä harjoittavien toimijoiden työmäärä tulee kasvamaan raportointi- ja viranomaisyhteistyövastuiden lisääntyessä myös TUKESin suuntaan. Esityksessä kerrotaan arvioidun, ettei vähäistä kemikaalien käyttöä koskevissa kohteissa tulisi riskiperusteisia turvauhkiin varautumisen toimenpiteitä tehtäväksi ollenkaan. Esitys ei kuitenkaan avaa riskiperusteiden laskentatapaa, joten riskien arvioinnin kustannusvaikutukset jäävät avoimiksi. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi metsäteollisuus näkee, että vähäistä teollista käsittelyä koskevat toimijat tulisi rajata muutosesityksen ulkopuolelle. Ainoastaan ne toimijat, joissa käsitellään yleisten räjähteiden aineisosa tai vaaralliseksi luokiteltuja tuotantokemikaaleja tulisi sisällyttää tähän säädösmuutokseen.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Lain esivalmistelussa ei ole otettu huomioon Tulli-lainsäädäntöä ja erityisesti AEO-toimijan asemaan liittyviä päällekkäisiä velvoitteita, kuten turvauhkien tunnistamista, riskienarviointia ja turvauhkiin varautumista. Nämä mahdollisesti päällekkäiset velvoitteet tulisi huomioida turvauhkalainsäädäntöä valmisteltaessa.

Kustannukset

Lakiesitys ei avaa riittävän yksityiskohtaisesti turvauhkien varautumisen tavoitetasoa, lakimuutosten soveltamista ja riskiperustaisuutta, eikä näin säädöksen toimeenpanon kustannusvaikutuksia pystytäkään arvioimaan toiminnanharjoittaja-/laitostasolla. Esityksen ensimmäisen vuoden kustannusvaikutusarviot ovat kyselytutkimuksen perusteella enimmillään erittäin suuria ja voivat hidastaa muuta kilpailukyvyn takaamiseksi vaadittua

Johanna Vainiomäki

22.6.2022

kehitystyötä. Tämän vuoksi 5 vuoden voimaantuloaika on metsäteollisuuden näkemyksen mukaan liian lyhyt.

Metsäteollisuus ry

Jyrki Peisa
vt. toimitusjohtaja