Asiantuntijalausunto Puolustusvaliokunnalle 19.9.2016, VNS 5/ 2016 ja VNS 6/2016 johdosta

Juhani Kivelä, HTT ja VTT:

1. Toimintaympäristö on oleellisesti muuttunut

   VNS 6, Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan:

   - ”Suomen ulko- ja turvallisuus politiikan muuttuneelle toimintaympäristölle ovat ominaisia muutoksen nopeus ja ennustamattomuus”
   - ”Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybriditoimintana. Myös Suomeen kohdistuu hybridivaikuttamiseen kuuluvia keinoja”
   - ”Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja hämärtyy. Ennakkovaroitusaika lyhenee. ”
   - ”Hybridivaikuttaminen on lisännyt tarvetta toimia sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden tarpeet huomioon ottaen.”
   - ”Kokonaisturvallisuus ajattelun mukaisesti Suomi vahvistaa kykyjä tunnistaa yhteiskuntaan laajasti kohdistuvaa hybridivaikuttamista ja vahvistaa sen vaatimia suorituskykyjä ja parantaa kyberturvallisuutta”
   - ”Yhteiskunnan eri sektoreiden ja toimijoiden välisen yhteistyön kehittäminen on olennainen osa kriisinkestokyvyn vahvistamista. Varautuminen toteutetaan yhteistyönä kokonaisturvallisuuden periaatteella. Kriisin kestokyvyn vahvistamisen edellyttämän valmiuslainsäädännön ajanmukaisuus tarkistetaan.”

   VNS 5, Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan:
   - ”Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten yhteisen suorituskyvyn yhteiset painopisteet liittyvät laittoman maahantulon ja turvapaikkatilanteen hallintaan, hybridiuhkien torjuntaan sekä sisäisen tehokkuuden parantamiseen”
   - ”Hybridiuhat ovat käytännön toiminnaksi konkretisoituessaan sellaisia sisäisen turvallisuuden häiriötilanteita, joiden torjunta edellyttää kokonaisturvallisuuden kentässä usean viranomaisen yhteistyötä”
   - ”Sisäisen turvallisuuden reservien lisäksi varautumisen suunnittelussa otetaan huomioon Puolustusvoimilta saatavissa oleva virka-apu”
   - ”Hallitus edellyttää sisäisen turvallisuuden viranomaisilta resurssien modernia sekä kustannustehokasta käyttöä. Viranomaistoiminnan tulee jatkossa olla aikaisempaa voimakkaammin yhteisiin päämääriin tähtäävää sekä uusiin toimintatapoihin liittyvää edelläkävijyyttä.”
2. Turvallisuuden hallinnassa eletään Suomessa siirtymävaihetta 1900-luvun jälkipuoliskon ”vanhasta normaalista” 2000-luvun ”uuteen normaaliin”. Siirtymäprosessi alkoi Suomessa Vanhasen I:n hallituksen toimesta YETT-strategialla v.2003 ja sisäisen turvallisuuden I–ohjelmalla. Muutosvoimana oli 2001 alkanut globaali terrorismin vastainen sota.

   Vanha turvallisuuden hallinta oli ensisijassa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sisäinen turvallisuus oli itsestään selvää ja sen politiinen painoarvo oli vähäinen.

   Uuden normaali tilanteen hallinta on edelleen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sen rinnalle on noussut vähintään yhtä tärkeäksi sisäisen turvallisuuden hallinta. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus ovat kietoutuneet yhteen, niitä on Pv-komentajan mukaan ”mahdoton erottaa.”

Suomessa on varauduttu ja kouluttauduttu – eurooppalaisittain esimerkillisesti - poikkeusolojen ja sodan varalta siirtymään hallinnan keskitettyyn johtamisjärjestelmään. Haasteenamme on kehittää sisäisen turvallisuuden hajautettu jatkuvassa valmiudessa oleva hallinta- ja johtamisjärjestelmä sekä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden toimijoiden yhteistyö vastaamaan uuden normaali ajan kokonaisturvallisuuden hallinnan vaatimuksia.

Siirtymisprosessi uuteen turvallisuuden hallintaan on kesken. Johtamisjärjestelmä ei vastaa kokonaisturvallisuuden vaatimuksia, säädökset ovat osittain vanhentuneita, alueelliset hallintarakenteet murroksessa ja yhteistyöasenteet vasta kypsymässä. Resursseja tulisi säästää.

3. Tavoitteita, joihin siirtymisprosessissa tulisi kiinnittää huomiota:
   Hallinnan ketteryyden ja joustavuuden edistäminen ja niiden esteiden eliminoiminen. Säädökset. Lähes kaikki turvallisuustoimijoita koskevat lait on uudistettu 2000-luvulla ilman kokonaisturvallisuuden vaatimuksia. Ne tulisi ottaa kokonaistarkasteluun ketteryys ja joustavuus näkökulmasta.
   Tärkeä säädösuudistus on valmiuslain ajanmukaistaminen. Lakia joudutaan uudistamaan maakuntauudistuksen johdosta. Samalla tulisi toteuttaa kokonaisturvallisuuden hallinnan uudet tarpeet. Valmiuslain uudistusprosessi olisi käynnistettävä viipymättä.
   Rakenteiden tulisi tukea kokonaisturvallisuuden hallintaa. SM:n sisäisissä hallinnon uudistuksissa 2000-luvulla yhtenäiset rakenteet on rikottu. Maakunta- ja aluehallintouudistuksissa niitä olisi mahdollisuus korjata, mutta nyt näyttää siltä, että rakenteet ovat eriämässä entisestään.
   - **Resurssien joustavan käytön tehostaminen**
     Puolustusvoimien merkitys kokonaisturvallisuuden virka-apuorganisaationa korostuu erityisesti Lapissa, Kainuussa ja itärajalla SM-toimijoiden ohennettua organisaatioitaan. Puolustusvoimat ovat uusissa oloissa koko maassa sisäisen turvallisuuden ”perälautaorganisaatio”. PV-resurssin tehokkaampi hyödyntäminen edellyttäisi ajankohtaista tilannekuvaa ja analyysiä resurssien yhteiskäytön mahdollisuuksista. Se näyttäisi vaativan puolustushallinnon ulkopuolista analyysin johtoa.
   - **Koulutusyhteistyön kehittäminen**
     Yhteiskunnan eri sektoreiden ja toimijoiden – viranomaisten – kuntien (jatkossa maakuntien)- vapaaehtoisjärjestöjen- elinkeinoelämän - välisen yhteistyön kehittäminen on olennainen osa kriisinkestokyvyn vahvistamista. Yhteistyötä ja yllättäviin tilanteisiin varautumista ei voida parantaa yksin säädöksin ja rakentein. Avainasemassa on kokonaisturvallisuuskoulutuksen järjestäminen. Se on helposti kehitettävissä Suomen erinomaisen maanpuolustuskoulutuksen pohjalta.
4. Resurssien epäsuhta
   - SM-selonteko korostaa resurssien epäsuhtaa. Se on ilmeinen ja näyttää siltä, että uudet uhkat kasvattavat sitä. Hallinnon sisäisillä uudistuksilla voidaan epäsuhtaa jossain määrin parantaa. Toisaalta uutena uhkana näyttäytyy turvallisuuden hallinnan jääminen maakunta- ja aluehallintouudistuksissa lähes huomiotta. Se voi eliminoida muiden uudistuksin tulokset ja johtaa siihen, ettei epäsuhta juurikkaan korjaannu hallinnollisin keinoin.