Asiantuntijalausunto Puolustusvaliokunnalle 7.4.2017, liittyen VNS 3/2017 vp- valtioneuvoston puolustusselontekoon.

Juhani Kivelä, HTT, VTT:

Puolustusselon yhteenvedon 2.kohdan mukaan:

- ”Kokonaisturvallisuuden toimintamalli muodostaa hyvän poikkihallinnollisen perustan laaja-alaisten turvallisuusuhkien hallintaan. Konfliktien luonteen monimutkaistumisesta aiheutuvat vaatimukset suomalaiselle kokonaisturvallisuuden toimintamallille sekä yhteiskunnan kriisinsietokyvylle tulee arvioida perusteellisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivittämisen yhteydessä”.

- Kokonaisturvallisuuden toimintamalli on toistaiseksi virallisesti jäsentymätön. Sotilailla on pyrkimys samaistaa kokonaismaanpuolustus ja kokonaisturvallisuus. Kokonaismaanpuolustuksen- ja kokonaisturvallisuuden hallintamalleja ei voi samaistaa. Kokonaisturvallisuuden hallintamalli on nähtävä yhteen kietoutuneiden turvallisuusuhkien hallintakeinona kaikilla hallinnon tasoilla. Mallin muodostaa siviilihallinnon hajautettu hallintajärjestelmä sekä sotilashallinnon keskitetty järjestelmä. Mallin oleellinen osa on yhteistoiminta näiden eri järjestelmien turvallisuustoimijoiden välillä.

Valmiuslain päivitystarve

- Valmiuslaki perustuu paljolti toisen maailmansodan kokemuksiin ja se on laadittu pääosin kokonaismaanpuolustuksen lähtökohdista. Lain tarkoituksena on tarjota taata viranomaisille riittävät valtuudet sota-aikana ja sotaa alemmissa poikkeustilanteissa.

- Puolustusvoimien näkökulmasta laki näyttää toimivalta myös 2010-luvun uudessa turvallisuusympäristössä, kuten puolustusvoimain komentaja äskeisessä haastattelussaan (SK 12/2007) totesi: ”Valmiuslain päivitystarpeiden selvittäminen kohdistuukin enimmäkseen muihin viranomaisiin kuin puolustusvoimiin. Nimenomaan erilaiset hybridiuhat voivat edellyttää valmiuslain nykyistä avarampaa tulkintaa”

- Valtioneuvoston kanslian työryhmä (VNK15:00/2016) valmistelee parhaillaan valmiuslain soveltamisohjeen päivittämistä valtionhallinnon VALHA-15-16 valmiusharjoitusten kokemusten perusteella. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä ei tee esityksiä, jotka edellyttäisivät valmiuslain muuttamista. Toimeksiannon perusteella näyttäsi siltä, ettei keskushallintotasolla ole tullut esiin valmiuslain päivitystarpeita, vaan mahdolliset ongelmat olisi hoidettavissa lain tulkinnoilla.

- Tilanne aluehallinto- ja paikallistasolla on toinen. Koko alue- ja paikallistason hallintajärjestelmä on parhaillaan murrosvaiheessa.
  1) Lähes kaikki turvallisuustoimijoita koskevat lait on uudistettu 2000-luvulla kunkin toimijan omista lähtökohdista. Kokonaisturvallisuuden hallintavaatimuksia ei ole uudistusajankohtina nähty, mikä on merkinnyt hallintaa vaikeuttavaa rakenteiden eriytymistä.

2) Aiemmin toimivaltaisen aluehallinnon, läänien lopettaminen heikensi ratkaisevasti alueellisen varautumisen edellytyksiä. Hallintarakenteeseen syntyi turvallisuuden hallinnan aluetason aukko. Läänejä korvaavien avien edellytykset alueelliseen maanpuolustuskoulututukseen osoittautuivat vähäisiksi.
3) Maakuntauudistuksen vaikutuksia turvallisuuteen ei ole arvioitu. Ne tulevat muuttamaan alueellisia turvallisuusjärjestelyjä, valtio - maakuntaohjaussuhteita sekä maakunta – kuntasuhteita.
4) Valtion aluehallintouudistus on keskeneräinen. Avien ja elyjen lopetuksia korvaavat järjestelyt ovat avoimia. Näyttää siltä, että valtio olisi vähentämässä merkittävästi alueellisia turvallisuusvastuitaan.
5) Vapaaehtoisjärjestöjen kasvanut merkitys kokonaisturvallisuuden hallinnassa on jäänyt vaille niiden painoarvon edellyttämää huomiota. Niitä ei ole maanpuolustusjärjestöjä lukuunottamatta integroitu koulutuksen keinoin turvallisuuden hallintajärjestelyihin.

Lukuisien uudistusten ollessa keskeneräisiä niistä koituvia vaatimuksia valmiuslain päivitykselle on vaikea määritellä. Siihen tarvitaan taustaksi selvyys miten kokonaisturvallisuuden vastuut valtion ja maakuntien välillä jaetaan sekä miten rakenteet lopulta muodostuvat. Maakuntalakiesityksen mukaan maahan perustetaan 18 maakuntaa ja lisäksi viisi yhteistyöaluetta. Pelastustoimen järjestämislakiesityksen mukaan perustetaan 18 pelastuslaitosta, mutta pelastustoimeen kuuluvia palveluja voidaan koota myös suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhdelle tai usealle maakunnalle.

Tässä hallinnan muotoutumisvaiheessa tarvittaisiin PLM:n, SM:n ja VM:n yhteisvalmistelu kokonaisturvallisuuden hallinnan alueellisesta yhteistoimintarakenteesta ja samalla sen sopeuttamisesta muihin uudistuksien yhteistyöalueisiin.

Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö

Viranomaisten välinen yhteistyö ja maanpuolustuskoulutus ovat täyttäneet tähän asti erinomaisesti kokonaismaanpuolustuksen vaatimukset. Kokonaisturvallisuuden hallinnan yhteistyövaatimukset ovat nostaneet esiin siiloutuneen hallinnon perinteisiä ongelmia. Yllättäviin hybridiuhkiin varautumista ei voida parantaa yksin säädöksin ja rakentein. Avainasemassa on eri turvallisuustoimijoiden yhteistyökoulutus ja sen järjestämissä vahva puolustushallinto. Toistaiseksi puolustushallinnolla ei ole ollut siihen tarvetta eikä sisäasianhallinnolla kykyä. Tilanne näyttäisi olevan muuttumassa. Puolustusvoimat ovat tukeutuneet maanpuolustuskoulutuksessaan tähän asti avien turvallisuusresursseihin. Niitä ollaan nyt siirtämässä pelastustoimen järjestämislakiesityksen mukaan (HE 16/2017) sisäministeriöön ja Pelastusopistoon, mikä merkitsee SM:n vahvistuvaa toimintakykyä.

Tarvittavaa PLM- SM- yhteistyötä kokonaisturvallisuuskoulutuksen aikaansaamiseksi edistäisi, jos eduskunta voisi palautteessaan edellyttää ministeriöiden välisen koulutusyhteistyön käynnistämistä.

Eduskunta esimerkiksi

Kokonaisturvallisuuden hallintarakenne on vasta muotoutumisvaiheessa. Se tulee olemaan usean vuoden prosessi, johon liittyvät kysymykset tulevat nousemaan myös eduskuntakäsittelyyn. Eduskunta voisi osaltaan edistää kokonaisturvallisuuden hallinnan jäsentymistä yhdistämällä puolustusvaliokunnan käsittelyyn hallintovaliokunnalle kuuluvat ”kovan turvallisuuden”, rajavartiolaitoksen, poliisin ja pelastustoimen asiat.