Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muistio

8.11.2021

VN/28535/2021
VN/28535/2021-SM-1

Sisäministeriön asiantuntijalausunto Eduskunnan puolustusvaliokunnalle puolustusselonteosta VNS 8/2021 vp

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausunnon otsikossa mainittuun asiaan. Käsiteltäviksi teemoiksi on ilmoitettu kokonaisturvallisuuden konsepti ja yhteiskunnan kriisinsietokyky, turvallisuusviranomaisyhteistyön rajapinnat ja kehitystarpeet, valmiuslain ja muun lainsäädännön tarkastelu sekä virka-apu.

Pyydettynä lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa:

1. Johdanto

Valtioneuvoston puolustusselonteko eduskunnalle antaa puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 4/2020 vp) on arvioitu Suomen toimintaympäristöä sekä esitetty Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet ja tavoitteet. Puolustusselonteon valmistelussa on lisäksi otettu huomioon valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp).

Sisäministeriö toteaa osallistuneensa mainittujen selontekojen valmisteluun. Nämä kolme selontekoa muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden, joka tarjoaa kokonaisvaltaisen mahdollisuuden toimintaympäristön ja turvallisuusasioiden laaja-alaiseen ja poikkihallinnolliseen käsittelyyn sekä yhteiskunnan kriisinsietokyvyn jatkuvaan kehittämiseen.

Elämme koko ajan teknistyvässä, nopeatempoisessa ja kompleksisessa maailmassa, jossa suorien syy-seuraussuhteiden sijaan kaikki vaikuttaa kaikkeen. Erilaiset ilmiöt ja kriisit ulottavat helposti vaikutuksensa läpi maailman. Maailma ei enää ole jäsentynyt myöskään turvallisuusmielessä sisäiseen ja ulkoiseen. Joitakin turvallisuusilmiöitä on erityisen vaikea sijoittaa tällä perinteisellä jakotavalla minnekään nimenomaisesti kuuluvaksi. Tästäkin johtuen on tarkoituksenmukaista käsitellä ja kehittää kaikkia turvallisuuden osatekijöitä kokonaisuutena.

Eduskunnalla on eri selontekojen pohjalta mahdollisuus arvioida niissä kuvattujen kehityskulkujen yhtymäkohtia ja – viime kädessä – priorisoida yhteiskunnan voimavarojen käyttöä erilaisten turvallisuusuhkien torjumisessa. Tässä mielessä kaikki selonteot luovat tasapainoa ja jatkuvuutta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sisäministeriö PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@govsec.fi www.intermin.fi

2. Kokonaisturvallisuuden konsepti ja yhteiskunnan kriisinsietokyky sekä turvallisuusviranomaisyhteistyön rajapinnat ja kehitystarpeet

Puolustusselonteossa käsitellään epävakaata toimintaympäristöä sekä yhteiskunnan kriisinsietokyvyn merkitystä. Toimintaympäristön muutos haastaa laajemminkin koko yhteiskunnan kriisinsietokyvyn. Suomen sotilaallinen puolustus ja kokonaisturvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin toisiinsa.

Puolustusjärjestelmän ensisijainen tehtävä kokonaisturvallisuuden konseptissa on ennaltaehkäistä sotilaallisen voiman käyttö ja sillä uhkaaminen Suomea vastaan luomalla pidäkevaikutus. Sisäministeriö kiinnittää huomiota, että Rajavartiolaitos on osa puolustusjärjestelmää ja puolustusselonteossa mainittua korkeaa valmiutta.

Suomeen kohdistuva valtiollinen hybridivaikuttaminen on lisääntynyt ja monimuotoistunut ja sen keinovalikoima on laaja. Tämä haastaa yhteiskunnan kriisinsietokykyä. Puolustusselonteossa tätä uhkakokonaisuutta lähestytään laaja-alaisena vaikuttamisena, joka voi muiden keinojen ohella sisältää sotilaallista painostamista, jopa sotilaallisen voiman käyttöä.

Puolustusselontekoon on kirjattu, että puolustusvoimat varautuu laaja-alaiseen vaikuttamiseen yhdessä muiden toimijoiden kanssa ja että kansallinen vaste edellyttää kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin ja viranomaisyhteistyön kehittämistä sekä usean hallinnonalan ennakointia ja varautumista. On tärkeää, että kaikki toimijat kykenevät vastaamaan tehtävistään lainsäädännön ja kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti. Tämä edellyttää tiivistä viranomaisyhteistyötä, kattavaa tilannekuvaa ja yhteensovittavaa johtamisrakennetta.

Sisäministeriö jakaa selonteon näkemykset ja yhtyy arvokkaisiin johtopäätelmiin. On tärkeää, että kansallista kriisivalmiutta ja kriisinsietokykyä kehitetään määrätietoisesti tässä vallitsevassa epävakaassa ja vaikeasti ennakoitavissa olevassa toimintaympäristössä. Kansakunnan kriisinsietokyky luodaan normaalioloissa ja tämä edellyttää merkittäviä ponnistuksia laajalla rintamalla.

Laaja-alaisen vaikuttamisen torjumisessa keskeistä on poikkihallinnollinen toimintatapa. Vaikuttamiseen tulee varautua johdonmukaisesti ja riskiperusteisesti, laatimalla yhteisiä tai yhteensovitettuja valmiussuunnitelmia ja parantamalla viranomaisten toimintaedellytyksiä. Myös häiriötilanteiden strategisen johtamisen kokonaisuuteen on tärkeää kiinnittää huomiota. Hallinnon lainalaisuuden vaatimus edellyttää, että tehtävistä ja toimivaltuuksista on säädetty lailla. Turvallisuusympäristö korostaa tiedustelulla hankitun analysoidun tiedon merkitystä. Sotilastiedustelu toimii yhteistyössä sisäministeriön ohjaaman siviilitiedustelun kanssa valtiollisten uhkien tiedustelussa. Yhteistyötä sekä ohjauksessa että tiedusteluviranomaisten kesken on tiivistetty entisestään.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös kriisijohtamismalliksi kutsuttu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli tarjoaa jatkossakin kriisinsietokyvyn kehitystyölle toimivan ja muuntautumiskykyisen perustan. Tätä yhteistyöhön nojaavaa konseptia on kuitenkin mahdollista edelleen jalostaa. Tietoisuus sen periaatteista ja harjaantuneisuus periaatteiden hyödyntämiseen on tärkeää kaikilla hallintotasoilla ja tässäkin on kehittämismahdollisuuksia. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) vireillä oleva päivitystyö tarjoaa tähän hyvän ja aidosti poikkihallinnollisen välineen.

Kriisijohtamismallin jatkokehittämisen tueksi sisäministeriö haluaa - hallinnonalansa lukuisiin kokemuksiin viitaten - painottaa, että onnistuneen kriisijohtamisen edellytyksinä nähdään ajanmukaisen lainsäädännön ja riittävien resurssien ohella kullekin johtamistasolle tarpeellinen tilannekuva, selkeät johto- ja toimintavastuut ja päätöksentekomenettelyt sekä koordinoitu viestintä. Nämä periaatteet soveltuvat kaikille hallinnonaloille ja hallintotasoille. Keskushallinnon ja valtioneuvoston tasolla johtovastuun kohdalla on lisäksi syytä tunnistaa ja kunnioittaa toisaalta poliittisen johtovastuun ja toisaalta operatiivisen johtovastuun näkökohtia, mitkä ovat myös lainsäädännössä ja kriisijohtamismallissa tietoisesti huomioitu. Valtioneuvostoa koskevien säädösten mukaisesti asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu. Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Monialaisessa kompleksisessa tilanteessa koordinaation merkitys ja johtovastuiden selkeys korostuvat. Sisäministeriön näkemyksen mukaan jo näiden periaatteiden kunnioittaminen ja toiminnan harjoittelu jäntevöittävät osaltaan johtamista ja toiminnan yhteensovittamista monialaisissa ja nopeissa kriiseissä. Myös haavoittuvuusarviointien

hyödyntäminen ja palautejärjestelmän kehittäminen on sisäministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista.

Puolustusselonteko nostaa esiin kybersuorituskyvykkyyksien kehittämistarpeen. Selonteko korostaa tiedonvaihdon, toimivaltuuksien ja kansallisten yhteistyörakenteiden kehittämistä viranomaisten välillä.

Sisäministeriö on yhdessä muiden relevanttien ministeriöiden kanssa pitänyt tärkeänä konkretisoida kybersuorituskyvykkyyksien kehittämistä. Tässä tarkoituksessa ollaan käynnistämässä yhteistä selvitystä, jossa arvioidaan viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa, kyberpuolustuksessa sekä nopeasti kehittyvissä yhteiskunnan kyberturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa, ottaen huomioon kansallisen ja kansainvälisen uhkaympäristön jatkuva kehittyminen. Selvitystyö valmistuu vuonna 2022.

3. Valmiuslain ja muun lainsäädännön tarkastelu

Puolustusselonteossa todetaan, että Puolustusvoimien kannalta on tärkeää, että lakisääteiset tehtävät pystytään suorittamaan kaikissa olosuhteissa ajantasaiseen lainsäädäntöön nojaten. Myös sisäministeriö pitää tätä tärkeänä ja korostaa, että tämä pätee myös sisäasiainhallinnon viranomaisiin, kaikissa oloissa. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja korkeaa valmiutta hyödynnetään puolustusjärjestelmässä alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa sekä tarvittaessa maa- ja meripuolustuksen tehtävissä. Vastaavasti pelastustoimi ja väestönsuojelu ovat keskeinen osa suomalaisen yhteiskunnan siviilivalmiuden järjestelmää ja tärkeä osa kriisinkestävyyttä niin sotilaallisissa kuin muissakin uhkatilanteissa. Poliisi kohtaa työssään pitkittyviä turvallisuustilanteita ja myös nopeita kehityskulkuja, joissa on tärkeätä kyetä hoitamaan asiat normaaliolojen toimivaltuuksilla.

Edellä todettuun viitaten kaikilla turvallisuusviranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet valmiuden säätelyyn ja keinovalikoimansa käyttöön ennakoivasti, nopeasti ja joustavasti. Viranomaisilla on oltava riittävät lainsäädännölliset mahdollisuudet huolehtia Suomen intresseistä myös Suomen ulkopuolella erityisesti epävakailla alueilla. Riittävien toimivaltuuksien on oltava käytettävissä jo normaalioloissa. Tämä korostaa normaaliolojen lainsäädännön resilienssin ja sen kehittämisen merkitystä.

Puolustusselonteon mukaan valtioneuvosto on tunnistanut tarpeen tarkastella valmiuslakia (1552/2011). Sisäministeriön näkemyksen mukaan valmiuslain nykyinen poikkeusolomääritelmä ei kata tai kattaa vain riittämättömästi esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteen, rajatilanteen oleellisen vaikeutumisen, hybridivaikuttamisen, vakavan ja laajan kriittisen infrastruktuurin häiriön, kyberhyökkäyksen sekä sisäisen tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen kaltaisia ilmiöitä. Rajavartiolaitoksella tulisi olla pääosin vastaavat toimivaltuudet kuin Puolustusvoimilla sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi.

Kansallisessa intressissä on ennaltaehkäistä edellä mainittujen riskien konkretisoituminen, mikä edellyttää myös lainsäädännön mahdollistamaa ennakollista varautumista. Ennakollisen varautumisen merkityksellisyyden vuoksi valmiuslain poikkeusolomääritelmän tulisi kattaa myös edellä mainittujen ilmiöiden välitön uhka ja/tai välitön jälkitila.

Ilmiöt ja uhkat seurannaisvaikutuksineen voivat esiintyä itsenäisinä, liittyä toisiinsa tai esiintyä yhtä aikaa. Kuten jo todettua, valmiuslain uudistamisen lisäksi on tärkeää kehittää myös normaaliolojen lainsäädäntöä siten, että toimivaltaiset viranomaiset kykenevät hoitamaan käsillä olevat tai välittömästi uhkaavat turvallisuustilanteet lähtökohtaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin ja lainsäädännöllä.

4. Virka-apu

Puolustusselonteon mukaan myös virka-aputehtävät ovat muuttuneet aiempaa vaativammiksi ja aikakriittisemmiksi, mikä edellyttää viranomaisyhteistyön ja lainsäädännön kehittämistä. Puolustusvoimat tukee muita viranomaisia virka-apupyyntöjen ja yhteistyöjärjestelyjen mukaisesti.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota, että Suomessa viranomaisten välisellä yhteistyöllä on pitkät perinteet ja siitä on runsaasti hyviä kokemuksia, myös vaativissa ja aikakriittisissä tilanteissa. Varsinkin turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö on sujuvaa. Keskeiset viranomaiset ovat harjaantuneet toimimaan yhdessä ja yhteensovittamaan toimintansa. Ajankohtaisena kehittämisesimerkkinä todetaan, että hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp). Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa virka-apua koskeva sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia.

Sisäministeriö pitää kuitenkin tärkeänä huomioida, että hyvälläkään yhteistyöllä ja virka-avulla ei valitettavasti voida ratkaista viranomaisten resurssipuutteita. Monien sisäasiainhallinnon johtovastuulle kuuluvien vaativien turvallisuustilanteiden hallinta käytännössä edellyttää virka-avun saamista Puolustusvoimilta. Tämä on strateginen riskinotto.

Epävakaassa toimintaympäristössä ja laaja-alaisen vaikuttamisen tilanteessa voidaan hyvin kohdata tilanne, jossa Puolustusvoimat eivät yhteistyöhalustaan huolimatta pysty osoittamaan pyydettyä virka-apua, koska sen resurssit sitoutuvat sotilaallisen maanpuolustuksen edellyttämiin tehtäviin. Tämä mahdollisuus on tarpeen tiedostaa.

Edellä esitettyyn viitaten on perusteltua, että toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten henkilöstöresurssien mitoituksessa huomioidaan nykyistä paremmin myös häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaatimukset ja että viranomaisilla on joustava mahdollisuus henkilöstöresurssinsa kasvattamiseen tilanteen edellyttämällä tavalla.

Valmiuspäällikkö Olli Lampinen

Liitteet

Jakelu Eduskunnan puolustusvaliokunta

Tiedoksi Sisäministeri, valtiosihteeri, erityisavustajat, SM:n oikeusyksikkö, Katarine Lindstedt