Eduskunnan talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

Poliisihallituksen kirjallinen asiantuntijalausunto; Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko VNS 8/2022 vp

1 Asia

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta, VNS 8/2022 vp (jäljempänä selonteko). Lausuntoa selontekoon pyydetään erityisesti sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Poliisihallitus on aiemmin antanut asiassa lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle 8.8.2022.

2 Yleistä selonteosta

Selonteko muodostaa erinomaisen kuvan huoltovarmuuden toimintaympäristön muutoksista Suomessa sekä huoltovarmuuden kehittämistarpeista muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuten selonteossa on todettu, muuttunut toimintaympäristö edellyttää huoltovarmuuden riittävyyden arviointia nykyhetken vaatimusten ja huoltovarmuuden painopisteiden mukaisesti. Samalla viime vuosien covid 19 -pandemia sekä sitä seurannut Ukrainan tilanne ovat nostaneet huoltovarmuuden aiempaa vahvemmin yhteiskunnallisen huomion kohteeksi, joka osaltaan tukee selvitystyötä ja korostaa sen ajankohtaisuutta. Huoltovarmuus on tärkeä osa yhteiskunnan kokonaisvarautumista. Selonteossa on hyvin huomioitu kansallinen riskiarvio, valtioneuvoston turvallisuusympäristön muutoksia koskeva ajankohtaisselonteko, yhteiskunnan turvallisuusstrategia sekä muut kansalliseen varautumiseen liittyviin selvitykset ja se muodostaa tältä osin eheän kokonaisuuden varautumisen näkökulmasta. Erikseen todettakoon, että yleisemminkin saattaisi olla tarpeen tarkastella erityisesti viranomaistoimintaa laajemmassa turvallisuuden ja varautumisen kontekstissa ja arvioida tarpeita ja mahdollisuuksia toiminnan yhtenäistämiseksi ja harmonisoimiseksi.

3 Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset

Toimintaympäristön kehityksen yhteydessä selonteossa on keskeisinä muutoksina kuvattu digitalisaation ja kyberturvallisuuden muutokset sekä voimistuneet hybridiuhkat. Selonteossa on tunnistettu tarve turvallisuusympäristön muuttumisen myötä varautua poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja

monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Kuten selonteossa todetaan, suomalainen kyberturvallisuus ja -puolustus vastatoimineen on mitoitettava torjumaan valtiollisen toimijan laaja-alainen kyberhyökkäys muun ohella turvallisuusviranomaisten toimintaa vastaan. Niin ikään selonteossa, kuten myös viitatuissa aiemmissa selonteoissa, on kiinnitetty huomiota ulkoisen ja sisäinen turvallisuuden uhkien voimakkaaseen limittymiseen toisiinsa.

Poliisin näkökulmasta tarkasteltuna turvallisuus- ja toimintaympäristön muutokset asettavat entistä kovempia vaatimuksia poliisin toiminnalle ja korostavat poliisin roolia yhtenä keskeisenä toimijana kokonaisturvallisuuden varmistamisessa ja suomalaisen turvallisen arjen takaamisessa myös jatkossa.

Nykypäivänä aseet eivät ole ainoa sodankäynnin väline. Ihmisten tahtoon ja mieleen koetetaan entistä useammin vaikuttaa monin keinoin – puhutaan hybridivaikuttamisesta tai paremmin yhteiskuntarauhan horjuttamisesta. Erilaisissa skenaariossa kuvatut hybridiuhkiin liittyvät laaja-alaisen vaikuttamisen keinot näyttäytyvät alkuvaiheessa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden toimialalla ja poliisin tehtäväkentällä. Poliisin tulee kyetä sekä vastaamaan realisoituneiden uhkien aiheuttamiin tehtäviin (rikokset ja lisääntyneet järjestyshäiriöt) että myös havainnoimaan heikkojakin signaaleja ulkoisesta valtiollisesta vaikuttamisesta yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi. Avointa valtiollista konfliktia edeltävissä uhkatiloissa poliisin toimintakyky on maamme ulkoisen turvallisuudenkin kannalta keskeinen asia.

Poliisin onnistuminen voi estää toiminnan eskaloitumista muiden viranomaisten toimintavastuulle sekä toisaalta auttaa uhkien aikaisessa tunnistamisessa ja tilanteeseen reagoimisessa. Lähtökohtana hybridiuhkien osalta on, että ennen varsinaisia tunnistettavia sotilaallisia toimia operatiivisen vasteen tilanteeseen antaa poliisi.

4 Huoltovarmuuden toimintamalli

Huoltovarmuuden toimintamalli perustuu huoltovarmuuden turvaamisesta annettuun lakiin (1390/1992). Lain mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) asettaa yleiset tavoitteet kansalliselle huoltovarmuustyölle ja määrittelee huoltovarmuuden kansalliset tavoitteet ja painopisteet.

Selonteossa todetaan, että huoltovarmuuden sääntelykokonaisuus on ollut kokonaisuutena toimiva. Samoin valtioneuvoston tavoitepäätöksen tavoitteet ja sisältö ovat viimeaikaisesta covid-19-pandemiasta ja Ukrainan sodasta huolimatta edelleen ajankohtaisia.

Selonteon mukaan toimintaympäristön muutosten ja toisaalta muun muassa kansainvälisten velvoitteiden myötä säännöskokonaisuutta olisi kuitenkin tarpeen tarkastella ja valtioneuvoston tavoitepäätöksen toteutumisen seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia kehittää.

Poliisihallitus on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomioita siihen, että huoltovarmuuden kokonaisuutta arvioitaessa ja kehitettäessä myös poliisi keskeisenä turvallisuusviranomaisena, ja poliisin toimintakyvyn turvaaminen, tulee huomioida, ei pelkästään poliisipalvelujen tuottajana, vaan yllä kuvatulla tavalla laajemmin tiedonhankinta- ja ensivasteviranomaisena myös valtiollisten ja mahdollisesti sotilaalliseksi kehittyvien uhkien osalta. Huoltovarmuuden turvaamisen riittävä resursointi tulee varmistaa myös poliisitoiminnan osalta, huomioiden nykymuotoisten uhkaskenaarioiden myötä poliisin muuttunut rooli.

5 Sektorikohtainen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä osaamisen varmistaminen

Selonteossa on kehittämislinjausten yhteydessä tunnistettu tarve huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelulle, sisältäen myös sektorikohtaisen sääntelyn, tulevalla vaalikaudella sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi. Selonteossa todetaan, että tässä yhteydessä selvitetään tarve ja mahdollisuudet uudistaa yleistä julkisten hankintojen sääntelyä EU-sääntelyn puitteissa siten, että huoltovarmuustarpeet tulevat riittävästi huomioiduiksi. Huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun yhteydessä arvioidaan esimerkiksi, voidaanko julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia (1531/2011) muuttaa siten, että siinä huomioitaisiin huoltovarmuusperusteisten hankintojen erityispiirteet.

Poliisin näkökulmasta todetaan, että voimassa oleva julkisia hankintoja koskeva sääntely asettaa huomattavia haasteita poliisin toimialakohtaiselle huoltovarmuuden turvaamiselle tiettyjen kriittisten materiaalien osalta. Lainsäädäntöä koskevan tarkastelun yhteydessä tulee hakea ratkaisuja julkisten hankintojen kilpailutuksesta annetuista säännöksistä poikkeamiseksi ja muun muassa kansallisten kumppanuuksien hyödyntämiseksi edellä mainittujen hankintojen osalta huoltovarmuuden varmistamiseksi. Toisaalta eräiden yleisempien materiaaliryhmien osalta tulisi tarkastella mahdollisuutta keskitettyihin hankintaa ja varastointia koskeviin ratkaisuihin riittävän kokonaisvarautumisen varmistamiseksi sekä toisaalta tuotteiden vanhentumisen estämiseksi. Esimerkkinä tällaisista tuotteista ovat vaikkapa suojavarusteet, joista meillä on tuoreita kokemuksia covid -19 pandemian myötä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan edellä mainitut haasteet voitaisiin ratkaista lisäämällä huoltovarmuus julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain yleisiin poikkeuksiin lain soveltamisalasta (1531/2011, 7§).

Kannatamme myös selonteossa ehdotettua poikkihallinnollista yhteistoimintaa koskevien rakenteiden ja niissä tapahtuvan toiminnan ja päätöksenteon järjestämisen lisäämistä entistä vahvemmin kriisivarautumiseen ja kriiseihin liittyvään harjoitteluun. Kuten selonteossa todetaan, kukin ministeriö

vastaa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä omalla hallinnonalallaan. Tämä työnjako on todettu lähtökohtaisesti toimivaksi, mutta samalla sen voidaan katsoa sisältävän korostetun tarpeen yhteiselle harjoittelulle muun muassa erilaisten keskinäisriippuvuuksien tunnistamiseksi ja huomioimiseksi sekä mahdollisen synergian hyödyntämiseksi.

6 Yksityiskohtaiset kommentit

Sivu 5: "*muuttunut toimintaympäristö vaatii riittävien resurssien turvaamista sekä toimintamallin ajantasaistamista ja kehittämistä*"

Kommentti: Poliisin nykyisellä taloudellisella resursseilla ei mahdollista ylläpitää laajamuotoista varautumista. Huoltovarmuudessa on myös kyse koulutuksesta ja osaamisesta, joka vaati taloudellisia resursseja. Vaikuttamistavatkin ovat monimutkaisempia. Tällä hetkellä edes perustoimintaa ei pystytä ylläpitämään tai suunnittelemaan nykyisillä resursseilla pitkäjänteisesti. Julkisen sektorin rahoituksesta käytävää keskustelua seuraamalla herää lisäksi huoli siitä, onko meillä tulevaisuudessa varautumisen ja huoltovarmuuden kannalta riittävän vahva tai kattava julkinen sektori, joka pystyy vastaamaan mainituista velvoitteista. Covid 19 pandemia jo osoitti, miten koville yhteiskunta joutui nykytasolla.

Sivu 25: "*Huoltovarmuusrahastosta katetaan keskitetysti niistä huoltovarmuustoimenpiteistä aiheutuvat menot, joilla voidaan turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot sekä niihin liittyvät tekniset järjestelyt poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta*”.

Kommentti: Selonteossa näkyy selvästi sotilaallinen huoltovarmuus. Sen sijaan olisi tärkeää huomioida myös sisäinen turvallisuus, joka toisiinsa limittyneiden uhkien myötä on tärkeä myös maanpuolustuksen kannalta. Yhteistyö eri toimijoiden välillä korostuu myös varautumisessa ja huoltovarmuudessa.

Sivu 26: "*Ministeriöillä on myös valtion talousarviossa oman hallinnonalansa vastuulle kuuluviin huoltovarmuustoimintoihin kohdistuvaa rahoitusta. Kattavaa tietoa huoltovarmuustoimintoihin käytettävästä valtiontalousarviorahoituksesta on haastava saada, koska huoltovarmuuden turvaamiseen ja varautumiseen kohdistuva rahoitus on usein budjetoitu sisälle muiden toimintojen rahoitukseen*.”

Kommentti: Pitkäjänteisyyden varmistamiseksi ja kokonaiskuvan hahmottamiseksi voisi olla tarpeen arvioida huoltovarmuustoimintoihin liittyvän rahoituksen keskittämistä.

Sivu 46: "*Huoltovarmuuden turvaaminen on kokonaisuus, jossa toimenpiteitä rahoitetaan useasta lähteestä. Vastuu huoltovarmuudesta kuuluu kaikille yhteiskunnan toimintasektoreille, joiden on huolehdittava riittävistä resursseista huoltovarmuuden turvaamiseksi*.”

Kommentti: kts aiempi kommentti, liittyen sivuun 5.

Sivu 47: "*Rahaston rahoituksen yleisten kriteereiden on oltava avoimia. Huoltovarmuusrahastosta ei pääsääntöisesti rahoiteta sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta*."

Kommentti: kts aiempi kommentti, liittyen sivuun 5.

Sivu 51: "*Kaikkien sektoreiden yhteinen haaste on huolehtia henkilöstön osaamisesta. Osaavan työvoiman saatavuus on kysymys, joka heijastuu myös huoltovarmuustyöhön*."

Kommentti: Yleisellä tasolla nostetaan esiin tarve omavaraisuuden lisäämiseen ja varmistamiseen tietyissä kriittisissä digitalisaatioon, kyberturvallisuuteen sekä ICT-osaamiseen liittyvissä tehtävissä valtionhallinnon organisaatiossa, riittävän osaamisen varmistamiseksi ja resilienssin kasvattamiseksi. Palvelutuotannon ulkoistaminen esimerkiksi isoille palvelutuottajille ei välttämättä tuota tavoiteltavia hyötyjä varautumisen näkökulmasta vaan saattaa päinvastoin heikentää organisaation kriisinsietokykyä.

Sivu 51: "*Kriisivarautumiseen ja kriiseihin liittyvään harjoitteluun on sisällyttävä myös yhteistoimintaa koskevat rakenteet ja niissä tapahtuvan toiminnan ja päätöksenteon järjestäminen*"

Kommentti: Yhteistoimintaa koskevien rakenteiden, toiminnan ja päätöksenteon huomioiminen harjoittelussa on tärkeää. Kuten selonteossa todetaan, kukin ministeriö vastaa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä omalla hallinnonalallaan. Tämä työnjako on todettu lähtökohtaisesti toimivaksi, mutta samalla sen voidaan katsoa sisältävän korostetun tarpeen yhteiselle harjoittelulle muun muassa erilaisten keskinäisriippuvuuksien tunnistamiseksi ja huomioimiseksi sekä mahdollisen synergian hyödyntämiseksi.

Poliisitarkastaja Sami Kalliomaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 17.02.2023 klo 14:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.