

Asia: VN/12457/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi 2024 (YTS2024)

Luku 1. Johdanto

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tärkein ja vaikutukseltaan merkittävä sisältö on edelleen kokonaisturvallisuuden toimintamallin esittäminen. Tämä sen vuoksi, että koko julkisessa hallinnossa kaikilla johtamisen tasoilla on malli yleisesti hyväksytty keskeiseksi kokonaisturvallisuuden toteuttamisen lähtökohdaksi. Mallin tulee osaltaan ohjata myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kirjoitustyötä sekä muodoltaan että sisällöllisesti ohjaten vastuutoimijoita tiiviiseen ja tehokkaaseen yhteistyöhön kaikissa turvallisuustilanteissa.

Luku 2. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Johtaminen ja tietoperusteisen johtamisen mahdollistaminen on nostettu luonnoksessa voimakkaasti esille. Olisi erittäin perusteltua antaa samassa yhteydessä katsaus johtamisen tällä hetkellä olemassa oleviin edellytyksiin johtamisen eri tasoilla. On yleisesti tiedossa, että hallinnon tietovirtojen tulisi olla kaksisuuntaisia, jolla mahdollistettaisiin tietoperusteinen ja ennakoiva johtaminen kaikilla hallinnon tasoilla. Tällä hetkellä tämä ei toteudu, ja osoittamalla valtioneuvostotason asiakirjassa esimerkiksi kuntien haasteet vaativien turvallisuustilanteiden tilannekuvatiedon saamisessa voitaisiin antaa suuntaa tarvittavalle kehitystyölle. Tilannekuvatärpeiden kapea ja vain keskushallinnon tiedonintressiä palveleva näkökulma tulee voimakkaasti esille myös luonnoksen sivuilla 51–53.

Infrastruktuuria koskevassa osuudesta olisi mahdollista antaa yleistä kuvausta tarkempi tieto suuntaviivoista, joilla infrastruktuuria koskevaa tietoa tulisi jatkossa suojella. Myös henkistä kriisinkestävyttä olisi perusteltua käsitellä esitettyä laajemmin, sillä kansalaisyhteiskunnalle on kehittymässä entistä merkittävämpi rooli eri väestöryhmiä yhdistävänä toimijana, jonka toteutukseen hallinnon tulisi osoittaa riittävä tuki. Lisäksi esimerkiksi tarvetta siviilipalvelushenkilöiden hyödyntämiselle varautumisen tehtävissä olisi perusteltua kuvata. Edellä mainittujen ja muiden vastaavien yleistä tasoa tarkempien sisältöjen kautta luonnokseen syntyisi nykyistä sisältöä vahvempaa ohjausvaikutusta.

Luku 3. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Luonnoksessa nousee esille myös uutta sanoitusta; ”kriisi”-sanon käyttöä pyritään asiakirjassa vakioimaan ja siten turvallisuustilanteita ei kuvata enää pelkästään normaalioloina, häiriötilanteina tai poikkeusoloina. Tämä murtaa vakioitua määrittelyä. Terminologian selkeys on tärkeää myös siitä syystä, että häiriötilannetta ei ole lainsäädännössä määritetty häiriötilanteen kynnyksen riippuessa vastuutoimijoiden kyvykkyydestä. Kriisi-sanon käyttö ei ratko em. määrittelytyön haasteita, eikä kriisi-sanon käyttöä luonnoksessa riittävällä tavalla perustella. Ei ole selvää, mikä on keskeinen lisäarvo, minkä kriisi-sanon käyttö tuottaa, vai onko kyse siitä, että esimerkiksi valmiuslain samanaikainen tai muu ajankohtainen valmistelu heijastuu luonnoksen kieliasuun.

Termi ”vaste” on luonnoksessa otettu käyttöön turvallisuustilanteen muutoksen perustelevana, joskin vasteen ja varautumisen keskinäinen suhde ei ole niin yksioikoinen kuin luonnoksessa esitetään varautumisen perusteiden ollessa merkittävästi vasteen näkökulmia laajempia.

Luku 4. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei ole määrittelyä sanalle ”viranomainen”. Turvallisuustehtävien vastuiden yltäessä erittäin laajalle osalle yhteiskuntaa olisi perusteltua käyttää termiä turvallisuusviranomainen, mikäli halutaan osoittaa toimijan roolin ydinalueen olevan turvallisuuden kysymyksissä. Viranomaisen sijasta yleisterminä olisi tällöin julkinen hallinto tai julkisen hallinnon toimija, jolloin esimerkiksi paikallishallintoa koskeva tulkinnanvaraisuus poistuisi. Tämä muutos tukisi sekä yhteistä ymmärrystä että kokonaisturvallisuuden esittämisen mallin käytännön toteutusta. Lisäksi tämä on toteutettu luonnoksen kuviossa 8 sivulla 41.

Kappaleessa 4.3 mainitaan ”poikkeukselliset tilanteet” määrittämättä termin sisältöä ja suhdetta turvallisuustilanteisiin tai sanaan ”kriisi”. Poikkeusolojen aikana erityisesti mediassa puhuttiin poikkeuksellisista tilanteista, mikä on omiaan hämärtämään ymmärrystä siitä, millä toimivallalla tilannetta pyritään ratkomaan.

Kappaleen 4.4 otsikko Turvaamisen johtaminen herättää pohdintoja siitä, eikö kappaleen sisältö pääasiallisesti ja konkreettisesti tasolla koske päätöksentekoa, joka kuviossa 7 on kuvattu keskiöön. Tällöin kappaleen nimeksi voi perustelluksi esittää Päätöksentekoa.

Kokonaisuutta arvioiden Kokonaisturvallisuuden sanaston ohjausvaikutus luonnoksen kieliasuun vaikuttaa jääneen vajaaksi. Yleiskielen ilmaisut eivät ole riittävän tarkkoja turvallisuusstrategiaa määrittäessä ja kuvatessa.

Kappaleessa 4.5 on tuotu esille turvallisuustyön toteutuksen perustuminen oikeusvaltioperiaatteen täysimääräiselle kunnioittamiselle, mutta ottaen huomioon aihetta koskeva repivä ja pitkään kestänyt julkinen keskustelu, olisi teemaa voitu käsitellä omana nimikoituna kappaleenaankin. Voidaan perustellusti ajatella, että oikeusvaltioperiaatteen suojeleminen on julkisen hallinnon tärkein tehtävä, koska se luo pohjan paitsi demokratialle myös yhteiskuntaa ylläpitävälle luottamukselle.

Luku 5. Kokonaisturvallisuuden toimijat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Suurin haaste vastuiden kuvauksen ja roolien määrittelyjen suhteen liittyy auki olevaan aluehallinnon tilanteeseen. Laajalti tunnistettu tarve alueellisen yhteisen varautumisen rakenteiden vahvistamisen voidaan tulkita siten, että nykyinen alueellinen rakenne ei ole kyennyt vastaamaan varautumistyön tarpeisiin erityisesti yhteistyön, ennakkoinnin ja tiedonkulun kysymyksissä. Kehittämistarvetta erityisesti rakenteiden osalta osoittavat myös lukuisat alueelliset varautumisfoorumit, joiden tarve on osoittanut, että nykylainsäädännön mukaiset rakenteet eivät riittävällä tavalla palvele alueellista varautumistyötä. Lisäksi alueellisen varautumisen johtamisvastuissa on määrittelytarpeita, jotka ovat muodostuneet vaikeasti ratkaistavaksi kysymykseksi ministeriöiden ja hallinnonalojen välisen vastuunjaon näkökulmasta.

Nyky muodossaan valtion aluehallinto ei ensisijaisesti ole aluetta palveleva toimija, vaan keskushallinnon osa. Tämän vuoksi olisi aina tarkennettava viitataanko aluehallinnolla valtion aluehallintoon vai alueellista itsehallinnollista tasoa edustaviin hyvinvointialueisiin, jotka tuottavat todella merkittävän osan varautumisen ja valmiuden kokonaisuudesta. Hyvinvointialuetta ohjaavissa säädöksissä ei ole yhteisen varautumisen sisältöjä, vaan hyvinvointialueiden varautumisen sisältöjen katsotaan syntyvän osana sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen keskinäistä yhteistyötä sekä tiiviissä yhteydessä erityisesti kuntien kanssa. On täysin selvää, että alueellisesti merkittävää varautumisen koordinoijan roolia on vaikea perustaa toimijalle, jolla ei ole omaa omistajuutta alueellisen varautumisen kysymyksissä. Siksi valtion aluehallinnon sijaan hyvinvointialueiden vastuulle olisi luontevaa suunnitella vaativia varautumisen laaja-alaisia yhteensovittamistehtäviä. Hyvinvointialueille säädettävä alueellinen yhteisen varautumisen tehtävä varmistaisi koko aluetason varautumisen yhteensovittamisen, koska mukana olisivat olla hallinnon toimijoiden lisäksi järjestökenttä sekä elinkeinosektori. Rakenne vastaisi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla tarpeeseen kehittää koko hallinnon ja laajemminkin koko yhteiskunnan ennakointi- ja varautumiskykyä.

Luku 6. Kokonaisturvallisuuden tulevaisuus

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

OSA 2: Strategiset tehtävät

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse strategisen tehtävän numero ja nimi sekä nimeä osio (Päämäärä ja tavoitteet; Toiminta-ajatus; Toimijat).

Pelastustoimen kansainvälinen avunanto kanavoidaan ensisijaisesti EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta (sivu 62), mikä on järkevä toimintamalli, mutta tämä edellyttää henkilöstön saatavuuden ja osaamisen varmistamista siten, että pelastuslaitosten henkilöstöä on käytettävissä sen vaarantamatta omaa palvelutuotantoa, ja lisäksi on varmistettava riittävät taloudelliset resurssit tehtävän toteutukseen.

Luonnoksessa esitellään puolustuskykyyn kuuluvat keskeisinä osakokonaisuuksina puolustusjärjestelmän valmiuden säätely sekä aluevalvonta (sivu 67). Myös väestönsuojelun voidaan katsoa olevan välttämätön osa puolustuskykyä.

Luonnoksessa todetaan turvallisuusviranomaisten, kuten poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien välinen yhteistyö olevan vakiintunutta (sivu 74). Vaikka pelastuslaitosten osalta yhteistyötä ei määritetä vastaavalla tarkkuudella kuin esimerkiksi laissa Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (11.9.2009/687) voidaan myös pelastuslaitosten yhteistyön katsoa olevan vakioitua suhteessa muihin turvallisuusviranomaisiin.

Luonnokseen sivulle 85 kirjattuja pelastustoimen palveluja ja varautumista tukevia toimijoita ovat Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Suomen Meripelastusseura, Suomen Punainen Risti, Suomen Lentopelastusseura, pelastuskoirajärjestöt ja Vapepa (Vapaaehtoinen pelastuspalvelu). Listaa olisi perusteltua täydentää seuraavilla toimijoilla: alueelliset pelastusliitot (maininta Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön jälkeen), Suomen Palopäälystöliitto sekä Finlands Svenska Brand- och Räddningsförbund.

Luonnoksen sivulla 110 kuvataan päämääräksi turvata yhteiskunnan tarvitsemat viestintäverkot- ja palvelut. Viestinnän kriittisten toimintojen jatkuvuus turvataan myös valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa. Tähän asiakohtaan olisi perusteltua osoittaa päämäärä myös väestön varoittamisen järjestelyistä esimerkiksi muodossa ”Päämääränä on turvata tarvittavat järjestelyt väestön varoittamiseen.” Lisäksi luetteloon kriittisistä viestintäverkoista olisi perusteltua lisätä viranomaisviestinnän käytössä olevat operatiiviset verkot tai verkkopalvelut.

Yleiset kommentit strategialuonnokseen.

Kirjoita yleiset havaintosi strategialuonnoksesta.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksessä näkyy turvallisuusympäristön muutos, jolloin ns. kovan turvallisuuden kysymykset ovat aiempia versioita voimakkaammin esillä. Asiakirjassa ei kuitenkaan ole painotettu liikaa valmiuden kysymyksiä varautumisen näkökulmien kustannuksella, vaan kuvaus on kokonaisuudessaan tasapainoinen sekä luontevia yhteyksiä valmiuden ja varautumistyön välille rakentava.

Luonnosta arvioidessa tärkeää on arvioida sisällön ohjausvaikutusta, jota ei voi pitää kovin vahvana. Turvallisuuden strategiatyössä on vallalla pitkäaikainen konsensusperinne, jonka tuottaa kuvausta turvallisuustyön sisällöistä, mutta ei riittävällä tavalla osoita valtakunnallisia yhteisiä painopisteitä, eikä toisaalta pyri osoittamaan suuntaa asioissa, joissa esiintyy hallinnonalojen välisiä jännitteitä tai muita haasteita. Tällä hetkellä tämä koskee erityisesti alueellista tasoa, joka on selvästi käymistilassa, jossa rakenteet ja johtamisen edellytykset ovat vajaat. Merkittävä osa asiakirjassa edustaa nykytilan kuvausta, muttei pyri tuottamaan tavoiteasetantaa ja tulevaisuuskuva. Tämä vaikeuttaa merkittäväällä tavalla päätöksen toteutumisen seuranta. Jatkossa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian valmistelussa tulisi tämä haaste pyrkiä ratkomaan esimerkiksi valmistelurakennetta uudistamalla. Myös kansallisessa riskianalysissa tulisi tuottaa esitettyä vahvemmat perusteet strategian päivityksen painopisteiden valinnalle.

Lindström Torbjörn
Pohjanmaan pelastuslaitos