

Asia: VN/12457/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi 2024 (YTS2024)

Luku 1. Johdanto

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

Pohjois-Savon liitossa käynnissä oleva Kokonaisturvallisuuden klusteri Pohjois-Savossa hanke pyrkii operationalisoimaan kokonaisturvallisuuden käsitettä alueellisen varautumisen ja elinvoimatyön lähtökohdaksi Pohjois-Savossa ja laajemmin itäisessä Suomessa. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia linjaavana asiakirjana Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on tämän työn kannalta keskeinen valtionhallinnon dokumentti. Valtioneuvoston periaatepäätösasiakirjaa ja siihen liittyvää valtioneuvoston turvallisuusstrategiaprosessia tulisi kehittää palvelemaan uskottavasti yhteiskunnan eri toimijoiden osallisuutta ja toimijuutta kansallisessa varautumisessa. Lähtökohtana tulisi pitää kansallisen varautumisen perustumista normaaliolojen huolelliseen hoitamiseen. Tämän lähtökohdan kirkastaminen tukisi ymmärrystä eri hallinnonalojen oman varautumisen sääntelyn ja siihen liittyvän sidosryhmien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan ohjauksen merkityksestä. Tämä poikkihallinnollinen varautumisen kehittämisen yhteistyö on alun perin ollut valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön merkittävä arvo. Nyt kokonaisturvallisuus näyttää kääntyvän käsitteenä enemmänkin viranomaislähtöisen kriisivarautumisen synonyymiksi.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tausta ja kehittämisen haasteet

Nyt lausunnolla oleva Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2024 luonnos on osa vuonna 2003 alkanutta valtioneuvoston turvallisuusstrategia-asiakirjojen jatkumoa, jotka alun perin tunnettiin Yhteiskunnan elintärkeiden turvaamisen strategioiden nimellä (Vnpp 27.11.2003, Vnpp 23.11.2006). Strategia-asiakirjan valmistelusta vastasi vuoteen 2012 asti Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) ja vuodesta 2013 eteenpäin perustettu Turvallisuuskomitea. Kokonaisturvallisuuden käsite löytyy ensimmäisen kerran vuoden 2010 ns. Hallbergin komitean mietinnöstä ja se otettiin laajemmin valtionhallinnossa käyttöön valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 2012 (Vnpp 5.12.2012). Kokonaisturvallisuus ei tuon periaatepäätöksen mukaisesti ole tarkoitettu oikeudelliseksi käsitteeksi. Sen rinnalla jätettiin käyttöön kokonaismaanpuolustuksen käsite, jolla on myös oikeudellisia, toimivaltoja luovia ulottuvuuksia.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioiden alkuperäinen tehtävä oli toimia valtioneuvoston johtamisen työväliseinä kansallisen varautumisen koordinaatiossa. Jo ensimmäisessä asiakirjassa oli mukana myös paikallistason valmiussuunnittelun ohje eli tarkoitus oli koordinoida varautumista ylhäältä alas kaikilla hallinnonaloilla. Alun perin oli tarkoitus, että strategia päivitetäisiin hallituskausittain (Vnpp 27.11.2003, s.12). Tämä olisikin ollut mielekäs, sillä valtioneuvoston periaatepäätös ei automaattisesti luo pohjaa seuraavan hallituksen työlle vaan se pitää erikseen kunkin hallituksen päättää voimassa olevaksi. Nelivuotiskausista luovuttiin kuitenkin kolmannen strategian jälkeen (Vnpp 16.12.2010) ja seuraava strategia laadittiin 2017. Nykyinen strategia on siis järjestyksessään viides.

Koko tämän ns. strategiaprosessin ongelmana on alusta asti ollut strategisuuden puute. Strategiatyö on palvellut poikkihallinnollisen turvallisuusasioiden hallinnan ja varautumisen tiedonvaihtoa hallinnonalojen välillä, mutta vuoden 2006 asiakirjan jälkeen yrityksestä määrittää poikkihallinnollisesti kansallisen varautumisen yhteisiä painopisteitä on vähitellen luovuttu. Samalla asiakirjoihin on ilmestynyt erilaisia versiointeja valtion kriisijohtamisen järjestelmän määrittelemiseksi. Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa on tästäkin luovuttu ja ryhdytty puhumaan häiriötilanteiden johtamisesta varsin hämäräksi jäävän ”vasteen” käsitteen kehikossa.

Toinen tendenssi, joka alkoi voimistua 2010 YTS-asiakirjassa, on yritys saada strategiasta ”koko yhteiskunnan osallistava” varautumisen asiakirja. Tuolloin otettiin tarkempaan tarkasteluun niin alueellisten ja paikallisten toimijoiden rooli, kuin myös elinkeinoelämän ja järjestöjen osallisuus. Asia konkretisoitui turvallisuuskomitean kokoonpanossa, jossa sen perustamisesta lähtien on ollut edustus kansalaisjärjestöistä ja elinkeinoelämästä. Turvallisuuskomitean sihteeristön asiantuntijapohjaa on myös vuosien varrella rikastettu nimeämällä komitean sihteeristön työtä tukemaan sivutoimisia sihteereitä eri hallinnonaloilta. Kaikista näistä aloitteista huolimatta nykyistä YTS-luonnosta on vaikea nähdä aidosti yhteiskunnan eri toimijoita yhdistävänä tai edes huomioivana dokumenttina. Pääosin tämä tavoite sumentuu epäselvään sanahelinään.

Eriyisen ongelmallista aidon strategiatyön jatkumon syntymiselle on mitä ilmeisimmin strategian valmistelun johtajuuden heikkous. Kun valmistelua johtaa pääsihteerinä upseeriuralla oleva henkilö, jaksottuu tämä valmistelun työnjohdon vaihtuvuus puolustushallinnon tarpeista käsin, eikä itse turvallisuusstrategiatyön prosessimainen kehittäminen nouse etusijalle. Tämä näkyy niin nykyisessä asiakirjassa kuin sen edeltäjissä niin, että asiakirjassa on paljon ”uutta, vanhaa ja lainattua” ilman johdonmukaista linjaa.

Jokainen prosessia 2–3 vuoden kaudeksi johtamaan tuleva henkilö on tuonut mukanaan uusia ideoita, mutta ne ovat jääneet enimmäkseen satunnaisiksi oivalluksiksi, jotka seuraavassa vaiheessa taas vaihtuvat uuteen. Esimerkkinä tällaisesta tempoilevuudesta ovat tässä luonnoksessa yllättäen esitetyt ”vasteen” ja ”kriisin” käsitteet, jotka eivät ole mitenkään linjassa esimerkiksi kokonaisturvallisuuden sanastossa esitettyjen käsitteiden kanssa. Tällaisilla semanttisilla

muutoksilla on ongelmallisia vaikutuksia, kun näin uhkaamme saada jälleen uutta heikosti perusteltua käsitteistöä vielä vanhastaankin selkeytymättömän kokonaisuuden päälle.

Puolustushallinnon ote valmistelusta on muutenkin vahva, kun käytännöksi on vakiintunut, että puolustusministeriö asettaa turvallisuuskomitean puheenjohtajaksi aina oman kansliapäällikkönsä. Poliittinen ohjaus virkahenkilöistä koostuvassa turvallisuuskomiteassa taas jää pääministerin valtiosihteerin varaan. Turvallisuuskomitean asettaminen ei siis ole ratkaissut miltään osin Suomen parlamentaarisen turvallisuusjohtamisen rakenteellisia puutteita, mikä työ edelleen odottaa tekijäänsä.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia valtioneuvoston periaatepäätöksenä

Valtioneuvoston periaatepäätös ei itsessään muodosta velvoittavaa sääntelyä vaan se toimii lainvalmistelun ohjeena. Erityisesti tässä mielessä omaksuttu tapa perustaa kansallisen varautumisen ohjaus, jollaiseksi yhteiskunnan turvallisuusstrategia oli alun perin tarkoitettu, periaatepäätösmuotoon on osoittautunut ongelmalliseksi. Nykyinen luonnosversio, kuten kaikki aiemmatkin strategiat, on kokoelma hallinnonalojen tunnistamia omia varautumiseen liittyviä velvoitteitaan ja tehtäviään. Niistä ei ole muodostettu strategista kokonaisuutta vaan ainoastaan strategiseksi tehtäviksi kutsuttujen hallinnonalojen toimintojen lista (nykyisessä luonnoksessa liite hallinnonalojen strategisista tehtävistä). Nykyisessä luonnoksessa strategian toteutumisen seuranta mainitaan Yhteiskunnan turvallisuusraportti (tähän ei löydy viitettä) sekä muut katsaukset. Ilmeisesti esimerkiksi sääntelyn kehittämisen seurannasta on luovuttu. On syytä kysyä, miten tällainen painokkaasti nykytilan toimien listaukseen keskittyvä asiakirja voi ylipäänsä täyttää valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkoituksen hallintoa ja lainvalmistelua ohjaavana dokumenttina, kun lisäksi ministeriöiden varautumisen kehittämisen seuranta näyttää siinä kokonaan loistavan poissaolollaan.

Erityisen outona näyttäytyy luonnosdokumentissa linjanveto, jonka mukaan strategian kirjoittamistyössä on tukeuduttu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustuselontekoon. Samoin mainitaan, että yhdenmukaisuus ”kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisten asiakirjojen”, kuten kansallisen riskiarvion kanssa on haluttu varmistaa. Strategia-asiakirjan tarkoitushan on nimenomaan ollut katsoa pidemmälle, määrittää painopisteitä kehittämiseen. Selontekojen antamisen frekvenssin taas on oletettu tiivistyvän, kuten on tapahtunutkin. Nyt, kun moni tärkeä varautumisen kehittämisen säädöstyö on meneillään, olisi erittäin hyvä hetki miettiä läpi uudelleen myös eri turvallisuusasioiden hallinnan selontekojen ja ohjelmien kokonaisuus sekä oikea muoto ja johtamistapa myös valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyölle.

Nykyinen Yhteiskunnan turvallisuusstrategia -asiakirjan luonnos ei kaikkiaan tekstinsä tyylin, tietopohjaisuuden eikä täsmällisyyden osalta täytä niitä vaatimuksia, joita valtioneuvoston ohjausasiakirjalle on syytä asettaa.

Hyvin oudosti on asiakirjassa esitystavan perusteluna linjattu, että johtuen kansainvälisestä kiinnostuksesta Suomen kokonaisturvallisuuden malliin ”strategiassa <kokonaisturvallisuuden toiminta> malli onkin pyritty kuvaamaan siten, että se on myös kansainvälisesti ymmärrettävissä ilman syvällistä perehtymistä Suomen lainsäädäntöön tai yhteiskuntarakenteisiin”. Eihän toki asiakirja voi samaan aikaan olla sekä viestintää maailmalle yksinkertaisessa muodossa Suomen kokonaisturvallisuusmallin markkinoinnin hengessä että valtioneuvoston ylimmän tason ohje Suomen varautumisen järjestelyille.

Kaikkineen asiakirja jo johdannossaan osoittaa oman tehtävänsä mahdottomaksi. Ei ole millään tavalla mielekästä kirjoittaa strategia-asiakirjaa tilanteessa, jossa joudutaan ottamaan huomioon eri suunnista tulevia syötteitä eri vaiheissa meneillään olevista lakihankkeista, kehittymässä olevia NATO-jäsenyyden toimintamalleja ja vielä täydellisessä murroksessa olevaa aluehallinnon ja siihen liittyen alueellisen varautumisen kehittymistä.

Jos asiakirjalla ei ole muuta sanottavaa kuin yleisiä itsestäänselvyksiä kuten ”Kansainvälinen ja EU-toiminta kytkeytyy myös alue- ja paikallistason toimintaan. Viranomaiset, yritykset ja järjestöt toimivat kansainvälisessä yhteistyössä useilla eri tasoilla. Tämän mahdollistaminen ja toiminnan jatkuvuuden varmistaminen ovat usein välttämätöntä sekä toimijoille itselleen että yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle” (YTS 2024 luonnos, s.19), on syytä kysyä, onko soveliasta julkaista asiakirjaa valtioneuvoston arvovaltaisena ohjausdokumenttina.

Lopuksi

Pohjois-Savon liitto on aktiivisesti kehittämässä alue- ja elinvoimalähtöisesti kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia Pohjois-Savossa ja itäisessä Suomessa. Tarjoamme mielellämme näkemyksiä valtionhallinnon turvallisuusstrategiatyön kehittämiseen. Tämän strategiatyön tulisi ottaa huomioon alueelliseen ja paikalliseen itsehallintoon perustuvat rakenteet, niiden kehityssuunnat sekä niiden edellytykset tulevaisuudessa turvata kansallisen varautumisen intressiä eri puolilla Suomea. Nykyinen asiakirja ja ilmeisesti myöskään sen laatimisen taustalla oleva prosessi ei selvästi yllä tähän alueiden kannalta keskeiseen tavoitteeseen läheskään riittävällä tasolla ja tarkkuudella.

Luku 2. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 3. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 4. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

Luku 5. Kokonaisturvallisuuden toimijat

Kirjoita yksilöity palautteesi tähän. Merkitse alaluku tai sivunumero.

-

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).

-

Yleiset kommentit strategialuonnokseen.

Kirjoita yleiset havaintosi strategialuonnoksesta.

-

Lonka Harriet

Pohjois-Savon liitto - Kokonaisturvallisuuden klusteri Pohjois-Savossa -hanke