Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
22.10.2019

SM1926903
Asiaryhmä
Asianro

Eduskunnan hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Eduskunnan hallintovaliokunnanlausuntopyynnöt 14.10.2019

Kansallisen turvallisuuden yksikön lausunto eduskunnan hallintovaliokunnan asiantuntijapyyntöihin

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2020 sekä suunnitelmasta vuosille 2021 - 2023. Lisäksi on pyydetty esitystä kansallisesta turvallisuudesta sekä siviilitiedustelusta ja siitä, miten nämä huomioidaan sekä sisäministeriön organisaatiossa että suojelupoliisin ohjauksessa.

1. Kansallisen turvallisuus

Kansallisen turvallisuuden ytimessä ovat valtion itsemääräämisoikeus sekä kansakunnan olemassaolo. Kansallinen turvallisuus on myös kollektiivista tunnetta siitä, että yhteiskunta kykenee selviytymään siihen kohdistuvista vakavimmista uhista.

Kansallisen turvallisuuden käsitettä ei ole sen luonteen vuoksi mahdollista tarkasti määritellä. Käsitettä käytetään kuitenkin voimassa olevassa lainsäädännössä sekä vakiintuneesti kansainvälisessä oikeudessa. Kansallinen turvallisuus esiintyy myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä yhtenä ihmisoikeuksien rajoitusperusteena.

Kansallinen turvallisuus on kansallisessa lainsäädännössä perinteisesti määritelty siihen kohdistuvien uhkien ja niiltä suojautumisen kautta. Kansallisen turvallisuuden uhalla tarkoitetaan viime kädessä valtion suvereniteettiin tai sen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiivista turvallisuutta välittömästi tai välillisesti kohdistuvaa ulkoista uhkaa.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on puolestaan siihen kohdistuvien uhkien torjuntaa tai sen edellyttämän tiedustelutiedon hankintaa laajempi käsite, joka pitää sisällään useita eri keinoja ja eri toimijoiden toimenpiteitä. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat usein alkuperältään tai kytköksiltään kansainvälisiä ja siten vaikeasti hallittavia.

Kansainvälisen oikeuden tuomioistuinkäytännön perusteella voidaan todeta, että valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan.

2. Kansallisen turvallisuuden yksikkö sisäministeriössä

2.1. Taustaa ja perustaminen

Suomen turvallisuusympäristö on osana eurooppalaista turvallisuusympäristöä muuttunut nopeasti. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät yhä vahvemmin toisiinsa. Muuttuneeseen turvallisuusympäristöön on pyritty vastaamaan uusilla siviilitiedustelua koskevilla toimivaltuuksilla ja tähän liittyvällä sisäministeriön valtioneuvostotason ohjauksella. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on horisontaalinen koko valtiota koskeva tehtävä ja siksi sisäministeriön tavoitteena on erityisesti vahvistaa kansallisen turvallisuuden huomioimista valtioneuvostotasolla sekä tehostaa sisäasiainhallinnon toimintaa kansallisen turvallisuuden kysymyksissä.

Sisäministeriön konsernistrategian yksi neljästä päätavoitteesta on, että kansallisen turvallisuuden uhat torjutaan. Yhtenä kansallisesta turvallisuudesta vastaavana viranomaisena sisäministeriön ja sen hallinnonalan tehtävänä on ennakoida ja ennalta estää vahingollisia tekoja, jotka voivat vaarantaa erityisen tärkeitä kansallisia etuja. Sisäministeriön tavoitteena on, että siviilitiedustelulla hankittu analysoitu tieto on kaikkien kansallisen turvallisuuden suojaamiseen osallistuvien toimijoiden käytössä oikea-aikaisesti.

Siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö, jolla lisättiin suojelupoliisin tiedustelullisia toimivaltuuksia, tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Poliisilakiin (872/2011) lisättiin uusi siviilitiedustelua koskeva 5 a luku ja annettiin laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019). Uuden tiedustelulainsäädännön myötä suojelupoliisin ohjauksen ja valvonnan merkitys korostui entisestään. Uuden lainsäädännön voimaantulo toi sisäministeriölle myös sellaisia uusia tehtäviä, joiden seurauksena oli perusteltua tarkastella sisäministeriön organisaatiota näiden tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tunnistettiin tarve sovittaa yhteen ja koordinoida kansalliseen turvallisuuteen, siviilitiedusteluun ja suojelupoliisin ohjaukseen, valmiuteen ja varautumiseen sekä organisaatioturvallisuuteen ja näihin kiinteässä yhteydessä olevia tehtäviä.

2.2. Tehtävät ja toiminta

Sisäministeriön päätöksen mukaisesti muutettiin sisäministeriön työjärjestyksestä annettua sisäasiainministeriön asetusta (1078/2013) siten, että uusi kansallisen turvallisuuden yksikkö perustettiin 1. heinäkuuta 2019 alkaen. Yksikkö asetettiin suoraan kansliapäällikön alaisuuteen, jotta se olisi mahdollisimman lähellä ministeriön johtoa.

Sisäministeriön työjärjestyksen mukaan kansallisen turvallisuuden yksikkö käsittelee asiat, jotka koskevat:
1) kansallista turvallisuutta;
2) siviilitiedustelua;
3) suojelupoliisin toimintaa ja ohjausta;
4) ministeriön ja sen hallinnonalan turvallisuusasioiden yleistä ohjausta, valvontaa ja kehittämistä sekä
5) varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista ministeriössä ja sisäasiainhallinnossa.

Kansallisen turvallisuuden yksikkö valmistelee toimialallaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 2 ja 4 §:ssä tarkoitetut asiat.

Kansallisen turvallisuuden yksikön tehtävänä on siten muun muassa siviilitiedustelun strateginen ohjaus ja valvonta, tiedusteluprioriteettien valmistelu ja niiden toteutumisen seuranta, siviililuonteisten uhkien ehkäiseminen ja torjunta ministeriö- ja valtioneuvostotasolla sekä

strategisen tilannekuvan muodostaminen kansallisen turvallisuuden kysymyksistä ministeriön johdolle. Tämän lisäksi yksikkö vastaa varautumiseen ja valmiuteen sekä organisaatioturvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

3. Ajankohtaiset haasteet

3.1. Suojelupoliisin ja siviilitiedustelun ohjaus

Kansallisen turvallisuuden yksikkö aloitti toimintansa kesällä, joten yksikön toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen liittyvät toimet ovat parhaillaan käynnissä. Yksikön tehtäviin kuuluu osaltaan varmistaa se, että siviilitiedustelutoiminta pystytään suojelupoliisissa käynnistämään siten, että tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan ja resurssien ajantasaisuus ja riittävyys taataan, ja samalla luodaan mahdollisimman ajantasainen sekä kattava kansallisen turvallisuuden strateginen tilannekuva.

3.2. Valmius- ja varautuminen

Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta turvallisuusympäristön kehitys ja muutos on asettanut kasvaneita vaatimuksia erityisesti tilannekuvalle, ennakkovaroituskyvylle ja valmiudelle. Jatkuvan ja ajantasaisen tilannekuvan luominen vaatii koko yksikön resursseja sekä hallinnonalan ohjausta ja vuoropuhelua.

Sisäministeriön hallinnonalan on kyettävä torjumaan pitkäkestoisesti Suomen turvallisuutta vaarantavia uhkia, joita voivat olla esimerkiksi vakavat kyberhäiriöt, terroristinen isku, mittava maahantulo tai ilmastonmuutoksesta aiheutuvat sään ääri-ilmiöt. Hallinnonala huolehtii omalta osaltaan myös valtakunnan rajojen koskemattomuudesta ja kehittää yhteiskunnan siviilivalmiutta, sekä on jatkuvasti varautunut häiriöihin ja poikkeusoloihin.

Osana tätä sisäministeriö on uudistanut valmiuden ja varautumisen kokonaisuuden muun muassa päivittämällä suunnitelmat, rekrytoinnit, yhteistoimintarakenteen ja organisatorisen aseman lähellä ministeriön ylintä johtoa. Tällä hetkellä kehitetään ministeriötason tilannekuvaa ja ennakkovaroituskykyä.

Aktiivinen säädösvalmistelu on osa varautumista. Siihen liittyen sisäministeriö on kehittänyt ja kehittää jatkuvasti sen jokaisen toimialan viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että ne ovat riittävät ja vastaavat toimintaympäristöä. Lisäksi tulisi harkita, pitäisikö normaaliolojen ja poikkeusolojen välinen tila huomioida lainsäädännössä entistä paremmin.

3.3. Organisaatioturvallisuus

Turvallisuustoiminteen lähtökohtana on sisäministeriön hallinnonalan tietoturvallisuuden ja organisaatioturvallisuuden sekä sisäministeriön ja sisäasiainhallinnon toiminnan jatkuvuuden varmistaminen normaali- ja häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Organisaatioturvallisuuden lisäksi kyberturvallisuuden ja tietoturvallisuuden tehtävät ovat osa tätä turvallisuuden kokonaisuutta. Organisaatioturvallisuudesta huolehtiminen on horisontaalista koko sisäministeriön ja sen hallinnonalan turvallisuustoimenpiteiden yhteensovittamista ja ohjausta, jolla on tiiviit yhteydet myös kansallisen turvallisuuden kysymyksiin. Näin ollen yksikön tehtäviin kuuluu myös ministeriön riskienhallinta sekä ministeriön suojeluorganisaatiosta huolehtiminen.

4. Talousarvio 2020 ja julkisen talouden suunnitelma 2021 - 2023

4.1. Kansallisen turvallisuuden resurssit sisäministeriössä

Kansallisen turvallisuuden yksikön henkilöstö koostuu yksikön perustamisen yhteydessä sisäministeriön eri osastoilta tehtävineen siirtyneistä virkamiehistä. Suojelupoliisia koskevien asioiden osalta siirtyi kolme henkilöä. Valmius- ja varautumisasioiden osalta yksikköön siirtyi kaksi henkilöä sekä turvallisuusasioiden osalta siirtyi yksi henkilö. Tämän lisäksi yksikköön on sijoitettu tukipalveluihin yksi henkilö.

Sisäministeriö esitti pysyvää lisäystä siviilitiedustelutoiminnan ohjauksen ja suojelupoliisin laillisuusvalvonnan vahvistamiseen talousarvion 2020 ja julkisen talouden suunnitelman 2021 - 2023 esityksissään. Rahoitus myönnettiin määräaikaisena kohdistuen vuosille 2020 (380 000 euroa), 2021 (190 000 euroa) ja 2022 (190 000 euroa). Määräaikainenkin lisäys oli tarpeellinen ja tehostaa tiedustelulainsäädännön voimaantulon jälkeistä ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Sisäministeriö tulee jatkossa esittämään, että lisäyksestä (380 000 euroa) tehdään pysyvä.

4.2. Suojelupoliisin resurssit lisääntyvät tiedustelulainsäädännön edellyttämälle tasolle

Turvallisuusympäristön muutos viime vuosina johti tiedustelulainsäädännön säätämiseen ja tiedustelutoimivaltuuksien käyttöönottoon. Tämä muutos on vaikuttanut vahvasti myös suojelupoliisin resurssien lisääntymiseen, joka on näkynyt henkilötyövuosien ja toimintamenojen kasvuna. Edellä mainittu huomioiden Suojelupoliisin rahoitusta on lisätty aiemmissa budjetti- ja kehyspäätöksissä. Tiedustelulainsäädäntö muutti ja lisäsi suojelupoliisin tehtäviä. Lisäksi Suojelupoliisi on muuttanut sekä organisaatiotaan että tehostanut toimintaansa vastaamaan niin tiedustelulainsäädännön kuin tämän päivän turvallisuustoimintaympäristön vaatimuksia.

Suojelupoliisin toimintamenoja on aiemmin kasvatettu muutamassa erässä. Esimerkiksi kehyspäätöksessä vuosille 2019 - 2022 on tehty pysyvä 10 milj. euron toimintamenolisäys. Sen lisäksi on tehty kertaluonteisia lisäyksiä kuten suojelupoliisin suorituskyvyn kehittämiseen VM:n tuottavuusmomentilta myönnetyt 18,7 milj. euron määrärahat vuosille 2016-2020 sekä siviilitiedustelun tietojärjestelmiin myönnetyt 11,7 milj. euron kehysrahat vuosille 2020-2021.

Tuoreimmassa sisäministeriön esityksessä julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021-2023 haettiin ylläpitoa koskevaa rahoitusta suojelupoliisin toiminnan kehittämisen kannalta keskeisiin hankkeisiin (suojelupoliisin suorituskyvyn kehittämistä koskeva hankkeen ylläpito 2,75 milj. euroa vuodesta 2021 eteenpäin ja siviilitiedustelujärjestelmän ylläpito 2 milj. euroa vuodesta 2022 eteenpäin). Näitä hankkeita varten on aiemmin myönnetty edellä mainitut kertaluontoiset määrärahat. Ylläpitoon liittyvää rahoitusta ei kuitenkaan myönnetty. Ilman ylläpitoon tarvittavia määrärahoja virasto ei voi täysimääräisesti hyödyntää aiemmin tehtyjä investointeja. On huomioitava, että käynnissä olevat suorituskyvyn kehittämishanke ja siviilitiedustelun teknisen infrastruktuurin rakentaminen ovat osa tiedustelulainsäädännön täytäntöönpanoa.

Suojelupoliisin uuden tietojärjestelmäkokonaiskokonaisuuden keskeisimmät ratkaisut saadaan tuotantokäyttöön vuoden 2020 loppuun mennessä ja siviilitiedustelulainsäädännön edellyttämä tekninen infrastruktuuri valmiiksi vuoden 2021 aikana.

Viraston kasvaessa myös toimitilakysymys on noussut aiempaa tärkeämpään rooliin. Suojelupoliisille on suunnitteilla uusi toimitila, johon liittyvä työ virkamiestasolla on käynnissä. Uusi toimitila aiheuttaa toteutuessaan vuokrakustannusten nousua, joka tulisi näkymään toimintamenojen kasvuna lähivuosina.

Tulevissa talousarvio- ja kehyspäätöksissä jää ratkaistavaksi ylläpitokustannusten rahoituksen turvaaminen sekä merkittävästi nousevien toimitilakustannusten rahoituksen turvaaminen.

Kansallisen turvallisuuden yksikön johtaja Petri Knape