Lausunto

2.6.2021

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunta
Talousvaliokunta

VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Kansainvälisten asioiden johtaja Veera Parko, pelastusosasto
Lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, poliisiosasto

Sisäministeriön asiantuntijalausunto koskien sisäisen turvallisuuden selontekoa

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteosta.

Valtioneuvosto antoi selontekonsa sisäisestä turvallisuudesta eduskunnalle 20.5.2021. Selonteko ja sen valmistelu perustuivat eduskunnan päätökseen (EK 8/2017 vp)[1] koskien edellistä, vuonna 2016 annettua selontekoa sekä pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan.

Yleistä sisäisen turvallisuuden selonteosta

Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta määritetään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta alkaneelle vuosikymmenelle eduskunnan edellyttämässä tavalla. Sisäisen turvallisuuden kehittymistä ja kehittämistä tarkastellaan selonteossa suhteessa siihen, miten suomalaisen yhteiskunnan odotetaan muuttuvan osana Eurooppaa ja kansainvälistä yhteisöä. Selonteon tulevaisuustarkastelu ulottuu vuoteen 2030 asti.

Selonteossa arvioidaan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutosvoimia sekä määritellään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta alkaneelle vuosikymmenelle.

Sisäisen turvallisuuden tilannekuva koko yhteiskunnan tasolla on, että Suomi on kansainvälisen vertailun perusteella maailman turvallisin maa. Turvallisuus kuitenkin jakautuu varsin epätasaisesti ja eri turvallisuusongelmat kasautuvat eri ihmisryhmille.

[1] Eduskunta edellytti päätöksessään EK 8/2017 vp, että hallitus antaa eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä uuden kokonaisvaltaisen sisäisen turvallisuuden selonteon sisäisen turvallisuuden tilannekuvasta, uhkista ja tilasta, kansalaisten turvallisuuden tunteesta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvystä ja toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämistä kehittämistoimenpiteistä ja tehtäväperusteisesti pidemmän tähtäimen taloudellisista ja muista resurssitarpeista.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäisen turvallisuuden uhkina yksilö-, yhteisö- ja väestöryhmätasolla ovat erilaiset häiriöt, onnettomuudet ja rikokset, joiden nykytilaa ja esiintyvyyttä selonteossa tarkastellaan. Yhteiskunnan tasolla erilaiset uhat muodostuvat vakavista ja laajamittaisista häiriöistä, joiden todennäköisyyttä sekä siinä odotettavia muutoksia selonteossa arvioidaan.

Selonteossa viranomaisten suorituskykyä tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten niiden tehtävämäärät ovat kehittyneet ja miten ne suoriutuvat tehtävistään. Yleiskuva on, että vaikka arjen turvallisuusongelmien kehitys on pääosin ollut myönteinen, ovat viranomaisten edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään osin heikentyneet. Tämän taustalla on toisaalta tehtävien monimutkaistuminen ja toisaalta viranomaistoimintaan 2010-luvulla kohdistuneet säästövelvoitteet osana julkisen talouden sopeuttamistoimia.

Selonteossa kuvataan sisäiseen turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavat sisäiset muutosvoimat sekä globaalit megatrendit, joilla kaikilla on heijastusvaikutuksensa poliisitoimintaan. Polarisaatio ja segregaatiokehitys ruokkivat yhteiskunnallista levottomuutta, joka voi vahvistaa muun muassa jengiytymistä, väkivaltaisten ääriliikkeidenhoukuttelevuutta ja terrorismin uhkaa.

Poliisitoiminnalla ylläpidetään myös yhteiskunnan arvoja ja yksilön suojattuja oikeushyviä. Väestön turvallisuus koostuu osaltaan siitä, miten paljon ihmiset kokevat rikoksia ja häiriöitä ja toisaalta siitä, miten nopeasti apua on saatavilla näiden sattuessa.

Sisäisen turvallisuuden palvelut tuotetaan selonteon tavoitteiden mukaisesti tehokkaasti, yhdenvertaisesti ja saavutettavasti kaikkialla Suomessa. Poliisitoimintaa on kehitetty tuottamaan nykyaikaisia, turvallisia ja kehittyviä palveluita. Poliisin toimintakenttä on laaja ja odotukset poliisia kohtaan ovat suuret. Toimintaympäristön muutosten myötä perinteisten rikosten rinnalle on tullut uusi rikosilmiöitä. Rikosten luonne on muuttunut yhä monimutkaisemmiksi ja niiden selvittäminen vaativat enemmän resursseja ja osaamista, eikä vähiten teknologisesta kehityksestä johtuen. Jos rikosten seuraamusjärjestelmän yleisestävyys heikentyy, voi seurauksena olla varjoyhteiskuntia, joissa omakäden oikeus ja segregaatiokehitys lisääntyvät.

Selonteossa esitetyt vakavat ja laajat häiriöt sekä niihin varautuminen

Selonteossa tarkastellaan vakavia ja laajoja häiriöitä, jotka saattavat yleistyä. Vakavat ja laajat häiriöt ovat Suomeen, sen väestöön tai johonkin alueeseen kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, jotka vaativat viranomaisilta ja muilta toimijoilta normaalista poikkeavia toimia tai jopa avun pyytämistä muilta

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

mailta. Ne ovat harvinaisia, mutta toteutuessaan aiheuttavat mittavia inhimillisiä, taloudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vahinkoja.

Selonteossa tuodaan esiin ne laajat ja vakavat häiriöt sekä niihin liittyvät odotetut muutokset, jotka selkeimmin koskettavat sisäistä turvallisuutta. Näitä ovat ihmisen tai luonnon aiheuttama merellinen tai alueellinen suuronnettomuus, isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä, laajamittainen maahantulo, vaikuttaminen kriittiseen infrastruktuuriin ja terroristinen isku. Myös sotilaallisen voimankäytön uhkalla ja siinä tapahtuvilla muutoksilla on vaikutus sisäiseen turvallisuuteen.

Selonteossa käsiteltyjä kansallisesti ja alueellisesti merkittäviä uhkia ja häiriötilanteita on käsitelty lisää poikkihallinnollisesti laadituissa kansallisessa ja alueellisissa riskiarviossa 2018. Näissä riskiarvioissa on käsitelty myös muita merkittäviä laajoja ja vakavia häiriötilanteita, joita ei suoraan mainita selonteossa, mutta jotka kuitenkin myös edellyttävät varautumista ja yhteistoimintaa. Kansallista ja alueellisia riskiarvioita on hyödynnetty selontekovalmistelussa, muun muassa tarkasteltaessa varautumisen nykytilaa ja kehittämistarpeita.

Edellä mainittuihin sisäisen turvallisuuden häiriötilanteisiin kuin muihin laajoihin uhkatilanteisiin varaudutaan suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti viranomaisten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Yhteiskunnan eri sektorien ja toimijoiden välisen laaja-alaisen yhteistyön kautta ylläpidetään kriisinsietokykyä sekä vahvistetaan viranomaisten, ihmisten ja koko yhteiskunnan valmiuksia pitää Suomi maailman turvallisimpana maana myös tulevaisuudessa.

<u>Kriittiseen infrastruktuuriin ja kybertoimintaympäristöön liittyvät kansallisen turvallisuuden uhat</u>

Selonteon kirjauksen mukaan määritetään kansallinen kriittinen infrastruktuuri ja selvitetään sen suojaamiseen liittyvät lainsäädäntötarpeet. Viranomaisten toimintakyky varmistetaan myös yllättävissä tai nopeasti eskaloituvissa tilanteissa, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen.

Kybertoimintaympäristö on yhä merkittävämpi rajapinta, jolla vaikutetaan Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Kybertoimintaympäristön uhkia ja siihen liittyviä kansallisia kehittämistoimia arvioidaan laaja-alaisesti kyberturvallisuusstrategian kehittämisohjelmassa mainituissa toimenpiteissä sekä käynnistettävässä selvitystyössä, jossa arvioidaan viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa, ja kyberpuolustuksessa sekä nopeasti kehittyvissä yhteiskunnan kyberturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa, ottaen

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

huomioon kansallisen ja kansainvälisen uhkaympäristön jatkuva kehittyminen.

Pelastustoimen varautuminen vakaviin ja laajoihin häiriöihin

Selonteon viidennessä luvussa, *Suomi maailman turvallisimpana maana 2030*, esitetään toimenpiteitä, joilla selonteon tavoitteet saavutetaan. Selonteon mukaan mm. siviilivalmiuden valtakunnallista johtamista ja ohjausta vahvistetaan, aluehallinnon varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan toimintamalleja ja valtakunnallista yhdenmukaisuutta kehitetään toimintaympäristön riskejä vastaavaksi sekä lisäksi pelastustoimen ja siviilivalmiuden kansainvälisellä toiminnalla tuetaan kansallisia järjestelyitä tehokkaasti.

Pelastustoimi ja väestönsuojelu on keskeinen osa suomalaisen yhteiskunnan siviilivalmiuden järjestelmää. Pelastustoimella on lähtökohtaisesti jatkuva valmius vastata yksittäisiin normaaliolojen suuronnettomuuksiin liittyvästä pelastustoiminnasta. Väestönsuojelun osalta pelastustoimi on Suomessa keskeinen operatiivinen toimija ja yhteen sovittaja.

Pelastustoimen varautumisen, väestönsuojelun ja aluehallinnon yhteisen varautumisen[2] puutteellisten kansallisen tason resurssien sekä lainsäädännöstä puuttuvien valtuuksien vuoksi toimialan varautumista ei tällä hetkellä kyetä ohjaamaan ja tarvittavia varautumistoimenpiteitä toimeenpanemaan riittävän tehokkaasti. Lisäksi materiaalisessa varautumisessa on aiemmissa selvityksissä havaittu puutteita, johon vastataan selonteossa: pelastustoimen kalusto, mukaan lukien materiaalinen varautuminen ja materiaalisen avun antaminen suuronnettomuuksiin, vaativat investointeja.

Selonteon viidennessä luvussa esitetään, että vuosina 2021-2022 toteutetaan selvitys väestönsuojelun tilasta, väestönsuojakannan ja -suojapaikkojen kunnosta sekä kohdentumisesta. Yhteiskunnan kyky suojata siviiliväestöä aseellisten selkkausten aikaisilta vaaroilta perustuu kattavaan väestönsuojien rakentamis- ja ylläpitovelvoitteiseen ja suojajärjestelmän käytön johtamiseen.

Selonteossa tuodaan esiin myös kansainvälisten järjestelyiden ja rahoitusmekanismien, erityisesti EU:n pelastuspalvelumekanismin rescEU-rahoituksen, hyödyntäminen pelastustoimen ja siviilivalmiuden kansallisten suorituskykyjen sekä avunanto ja -vastaanottokyvyn kehittämisessä. Myös pohjoismainen yhteistyö kokonaismaanpuolustuksessa ja Suomen ja Ruotsin

[2] Sisäministeriön pelastusosasto vastaa pelastustoimen, hätäkeskustoiminnan ja aluehallinnon yhteisen varautumisen asioiden osalta ministeriötason tehtävistä (lainvalmistelu, ohjaus, EU- ja kansainväliset asiat) ja lisäksi valtion keskushallinnon pelastusviranomaisen tehtävistä.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

välinen sekä Naton kanssa tehtävä siviilivalmiusyhteistyö ovat tärkeässä roolissa tulevaisuudessakin.

Koronaviruspandemia ja varautumisen kehittäminen

Selonteossa kuvataan myös koronaviruspandemian vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja todetaan, että koronaviruspandemiasta saatujen kokemusten perusteella yhteiskunnan yleistä varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä poikkihallinnollista yhteistyötä tulee edelleen kehittää. Globalisoituvassa maailmassa kansallisen tason materiaalisen varautumisen ja huoltovarmuuden merkitys muun muassa korostuu, mikä on huomioitava myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden suorituskyvyn varmistamisessa ja siihen liittyvässä varautumisessa.

Kyberrikollisuudesta

Turvallisuustilanteessa tapahtuvat muutokset ovat useimmiten seurausta laajempien yhteiskunnallisten muutosvoimien kehityksestä. Sisäisen turvallisuuden selonteossa tunnistetaan paitsi turvallisuusuhkia ja niihin liittyviä resurssivaatimuksia, myös ilmiöitä jotka johtavat turvallisuusuhkien syntymiseen.

Koronapandemia on nopeuttanut yhteiskunnan digitalisoitumista. Tuoreen EU:n kyberturvallisuusstrategian mukaan kyberrikollisuuden torjunta on yksi avaintekijöistä kyberturvallisuuden varmistamisessa. Pandemian aikana tietoverkkorikollisuuden erityisesti nettipetosten kasvu onkin ollut voimakasta. Vuosi 2020 ja myös kuluva vuosi on osoittanut, että Suomessa on kriittisiä tietojärjestelmiä, joiden tietoturvan ja tietosuojan taso ei ole riittävällä tasolla. Vastaamon tapaus - on mittaluokaltaan ennennäkemätön ja uhrien näkökulmasta järkyttävä. Esimerkiksi kiristysrikosten määrä nousi viime vuonna Vastaamon takia runsaasta 1.100 rikoksesta lähes 20.000 rikokseen. Eduskuntaan tehty tietomurto ja tuore USA:n öljyputken hakkerointi kertovat kyberturvan merkityksestä nyky-yhteiskunnassa. Laajoilla kyberhäiriöillä on aina vaikutusta reaalimaailmaan kasvavina myös sisäisen turvallisuuden viranomaisten tehtävinä.

Maksuvälineisiin liittyviä rikoksia tehdään yhä useammin tietoverkoissa. Hallituksen esitys HE 52/2021 vp laiksi rikoslain 37 luvun muuttamisesta on eduskunnan käsittelyssä. Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/713 muihin maksuvälineisiin kuin käsirahaan liittyvien petosten ja väärennösten torjunnasta ja neuvoston puitepäätöksen 2001/413/YOS korvaamisesta. Esitetyt rikoslain muutokset tulevat tehostamaan myös ammattimaisen, järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaedellytyksiä. Rangaistavuuden alan ehdotetaan

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ulottuvan myös sähköiseen rahaan ja virtuaalivaluuttoihin, mikä kannatettavaa, sillä ammattimaiset ja suurta taloudellista vahinkoa aiheuttavat maksuvälinerikokset tehdään yhä useammin tietoverkkoja hyväksikäyttämällä. Tehokkaiden kriminalisointien ja pakkokeinojen käyttömahdollisuuksien lisäksi jokaisen digitaaliseen yhteiskuntaan kytkeytyneen toimijan tulee kantaa oma vastuunsa kyberturvallisuudesta ja tietoturvasta sekä -suojasta. Kyberrikollisuuden ennalta estämisessä ja tutkinnassa viranomaisten ja yksityisen sektorin läheinen yhteistyö on ensi arvoisen tärkeää. Maksuvälinerikollisuuttakin tulisi pyrkiä tehokkaasti ennalta estämään kehittämässä entisestään maksuvälineiden ja -järjestelmien turvallisuutta ja asiakkaiden tunnistamista.

Euroopan unioni on valmistelemassa uutta tekoälyasetusta, joka määrittää paitsi sitä miten tekoälypohjaisia ratkaisuja ylipäätään voidaan käyttää, myös sitä miten turvallisuusviranomaiset voivat uusia ratkaisuja hyödyntää. Asetusluonnoksessa haetaan tasapainoa elinkeinoelämän intressien, yksilönsuojan ja perusoikeuksien ja toisaalta viranomaisten toimintakyvyn välillä.

Sisäiseen turvallisuuteen liittyvien palveluiden tuottaminen on teknologisesta kehityksestä huolimatta ihmistyövoimaa vaativaa tulevaisuudessakin. Riittävän henkilöstön lisäksi tarvitaan panostuksia toimitiloihin, kalustoon ja tietotekniikkaan. Rikollisuudessa kasvanut tietotekniikan käyttö tulee vaatimaan poliisitoiminnassa jatkossa entistä enemmän erityisosaamista ja uutta teknologiaa rikostutkinnan avuksi sekä useiden vaativien ja resursseja edellyttävien tutkintakeinojen käyttöä. Erityisesti tietoverkoissa tapahtuvat maksuvälineisiin liittyvät rikokset edellyttävät monipuolisten ja erityisosaamista vaativien tutkintamenetelmien käyttöä.

Poliisi on mukana ennakoivasti kehittämässä ja monipuolisesti käyttämässä teknologiaa lainvalvonnassa. Esimerkiksi poliisin lupapalveluita on sähköistetty viime vuosina laajasti. Varsinkin passien ja henkilökorttien hakeminen on hyvä esimerkki siitä, mitä lupapalveluiden digitalisaatio voi tarkoittaa. Valtaosa voi hakea passin ja henkilökortin paikasta riippumatta ja vain pienessä osassa henkilöluvan hakeminen edellyttää käyntiä poliisin toimipisteessä.

Vaikka perinteisen poliisitoiminnan muotoja voidaan jatkuvasti kehittää edelleen hyödyntämällä teknologian esimerkiksi jatkossa tekoälyn tarjoamat mahdollisuudet, on operatiivinen poliisitoiminta edelleen ihmisvetoista, jossa julkista valtaa käytetään pääosin ilman automaatiota. Tehdyissä kehittämistoimissa on tehostamispotentiaali jo monin osin hyödynnetty aiempien määrärahaleikkauksien aikana. ICT-ja digitalisaatiokehittämisen myötä syntyy myös aina ylläpito- ja ylläpitävän kehittämisen tarvetta, mikä merkitsee kasvavia ICT-kustannuksia. Lyhyellä tähtäimellä teknologisesta

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ratkaisusta voi syntyä ihmistyötä säästävää vaikutusta, mutta pitkällä aikavälillä tulee järjestelmää ylläpitää, kehittää ja uudistaa elinkaarensa päässä – kuten on jo havaittu.

Selonteossa tavoitellaan, että painopistettä siirretään yhä voimakkaammin korjaavista palveluista ennalta ehkäisyyn. Ennalta ehkäisevää toimintaa tehdään yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa ja yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Moniammatillisella yhteistyöllä saavutetaan sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Yksilön etu on se, että palvelutarpeisiin reagoidaan oikea-aikaisesti sekä tarvittaessa reagoidaan monen toimijan kanssa yhtäaikaisesti. Toimijoiden välisestä keskinäisriippuvuudesta johtuen, jos yhden ennalta estävän toiminnan ketjuun kuuluvan viranomaisen resurssit eivät riitä, heikentää se myös muiden toimijoiden tehokkuutta, sillä toiminnalla ei saavuteta tällöin sille asetettuja vaikutuksia.

Poliisitoiminnan resurssit suhteessa selonteon tavoitteisiin

Poliisitoiminnan rahoituksen resurssit tulee olla tasapainossa suhteessa poliisitoiminnalle asetettuihin vaatimuksiin ja ihmisten odotusarvoon saada tarpeitaan vastaavia poliisin palveluita. Selontekoa varten laadittujen arvioiden perusteella sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen edellyttäisi niiden pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Poliisin toimialan osalta tasokorotuksen tarve on korkeampi johtuen nykyisistä menopaineista, korjausvelasta ja kertaluontoisista rahoituksista lisätalousarvioiden kautta. Poliisitoimessa on edelleen merkittäviä menopaineita ICT:n kehittämisen, toimitilojen kunnon sekä operatiivisen kaluston ylläpidon johdosta. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan poliisien määrää nostetaan 7 500 henkilötyövuoteen ja lisäykseen on osoitettu rahoitus, ollen vuodesta 2023 eteenpäin 18 miljoonaa. Vuonna 2021 tavoitellaan nostoa 7 450 poliisihenkilötyövuoteen. Kuitenkin, poliisin rahoituksen perustason vajeesta ja pakollisten menojen kasvusta johtuen poliisin määrä saattaa kääntyä laskuun jo vuonna 2022 rahoitustasoa ei nosteta merkittävästi. Poliisin toiminnan luonteen ja menorakenteen johdosta pääasiallinen sopeuttamiskeino on henkilöstösidonnaiset menot. Poliisin menoista lähes 70 % kohdistuu henkilöstömenoihin. Jo nykytilassa siis edellytetään merkittäviä lisäresursseja poliisin pysyvän henkilöstömäärän säilyttämiseksi vuoden 2020 tasolla.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa tavoitteena on 8200 poliisihenkilötyövuotta vuonna 2030. Tavoitteena on poliisien henkilötyövuosien nostaminen nykyiseltä tasolta asteittain vuosikymmenen lopulla. Valmistelun aikana on arvioitu poliisin määrärahatason tarpeen olevan 930 miljoonaa, mikäli poliisin miesten määrä nostetaan 8200

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

poliisihenkilötyövuoteen vuonna 2030. Arviossa on huomioitu ainoastaan poliisihenkilötyövuoden noston vaikutukset 8200 poliisihenkilötyövuoden tasolle.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi