Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

25.4.2022

Eero Kytömaa, kansallisen turvallisuuden yksikkö
Katri Niskanen, maahanmuutto-osasto
Sami Nevalainen, poliisiosasto
Jussi Korhonen, pelastusosasto

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asia: VNS 1/2022 vp; Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausunnon otsikossa mainittuun asiaan. Lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa:

Valtioneuvoston ajankohtaisselonteko arvioi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttamia seurauksia Suomen toiminta- ja turvallisuusympäristöön sekä täydentää aiemmin annettuja turvallisuutta koskeneita selontekoja. Sisäministeriö on osallistunut selonteon valmisteluun. Lausunnossa keskitytään selonteon niihin osiin, jotka koskevat hybridi- ja kyberuhkia, kriittisen infrastruktuurin suojelua, väestönsuojelua ja huoltovarmuutta, vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen ja rajaturvallisuuteen sekä Ukrainasta pakenevien vastaanottoa.

Hybridiuhkien torjunta

Hybriditoiminta tarkoittaa ennalta suunniteltuja toimia, joiden tavoitteena on kohdevaltion toimintakyvyn heikentäminen. Vaikuttamista voidaan toteuttaa esimerkiksi paljastamalla tietomurtojen kautta hankittuja salaisia tietoja, painostamalla sotilaallisesti tai muuten aiheuttamalla epävarmuutta väestön keskuudessa. Turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta Suomen turvallisuuden vahvistaminen ylläpitää valtion suvereniteettia, turvaa alueellista koskemattomuutta, kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä sekä väestön elinmahdollisuuksia.

Hybridivarautumistoimintaa on tarpeen uudistaa, tavoitteena kokonaiskoordinaation parantaminen sekä hybridiuhkien entistä parempi tunnistaminen ja torjunta. Sen rinnalle tarvitaan uusia toiminnallisuuksia, kuten jatkuvaa haavoittuvuusarviointia ja poikkihallinnollisten kriisinkestävyystoimien seurantaa. Muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää valtioneuvostolta siirtymistä jatkuvaan uhka-arviointiin. Hybridiuhkien tunnistaminen ja torjuminen on erityisesti turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisten johdolla tehtävää toimintaa, johon kytkeytyvät tiiviisti mukaan ministeriöt ja niiden alainen hallinto.

Sisäministeriön toimialaan kuuluva turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisten muodostama kokonaisuus erilaisine antureineen muodostaa tehokkaan välineen muutosten havaitsemiseen ja tätä kautta myös hybridivaikuttamisen tunnistamiseen. Tämä tulee huomioida, kun toimintaa uudistetaan ja tarkastellaan nykyisiä rakenteita.

Sisäministeriön hallinnonalan virastoissa kootaan tehostetusti havaintotietoa mm. miten tilanne näkyy yleisen järjestyksessä ja turvallisuudessa ja rikollisuudessa sekä signaaleista pahantahtoisesta vaikuttamisesta ja haavoittuvuuksien etsimisestä liittyen erityisesti yhteiskunnallisen toimintaan, kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen. Poliisi pitää yllä tilannekuvaa Ukrainan tilanteen johdosta muiden rikosilmiöiden ohella myös ihmiskauppaan ja sotarikoksiin liittyen. Ihmiskauppaan liittyvän tilanteen seurannassa erityisenä painopisteenä ovat haavoittuvassa asemassa olevat mahdolliset uhrit eli pääasiassa alaikäiset sekä nuoret naiset.

Sisäministeriö vastaa siviilitiedustelutoiminnan ohjauksesta ja huolehtii osaltaan, että resurssit on kohdennettu asianmukaisesti tuottamaan tietoa Suomeen kohdistuvasta hybridivaikuttamisesta. Hybridiuhkiin vastaaminen edellyttää ennakoinnin, yhteistyön ja tiedonvaihdon sekä jaetun tilannekuvan nopeaa kehittämistä.

Euroopassa jo viime syksynä nähty muuttoliikkeen käyttö hybridivaikuttamisen välineenä voi aiheuttaa ulkorajoille pahimmillaan vakavia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden uhkia. Vaikuttamisen kohteeksi joutuvan maan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt.

Helmikuussa valmistui selvitys kotimaisista normaaliolojen lainsäädäntötarpeista muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Sen pohjalta on käynnistetty kaksi kiireellistä säädöshanketta:

1. Rajamenettelyn käyttöönotto, eli mahdollisuus käsitellä turvapaikkahakemuksia nopeutetussa menettelyssä ulkorajan läheisyydessä (rajamenettelyä on käsitelty myös EU:n turvapaikkauudistukseen liittyvää menettelyasetusehdotusta koskevassa U-asiassa (U 34/2016 vp.), erityisesti jatkokirjeessä UJ 21/2021 vp.)
2. Arvioidaan ja valmistellaan rajavartiolainsäädäntöön tarvittavat muutokset, jotta varaudutaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen.

EU:ssa on myös parhaillaan neuvoteltavana lainsäädäntöä, joka antaisi jäsenmaille lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämistilanteen hallintaan: turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluita voitaisiin karsia ja ulottaa rajamenettely koskemaan kaikkia hakemuksia (ks. tältä osin U 15/2022 vp.).

Turvallisuusympäristön muutoksiin vastataan parantamalla poliisin rikostiedustelukykyä, pitämällä yllä riittävän korkeaa perusvalmiutta sekä järjestämällä poliisille tarkoitukseen sopiva reservi. Sisäministeriö on käynnistänyt ulkopuolisella asiantuntijalla selvityksen poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja sen kehittämisestä. Selvityksen on määrä valmistua helmikuussa 2023. Lisäksi sisäministeriö käynnisti 14.4.2022 esiselvityksen, jossa tarkastellaan sekä lainsäädännöllisiä että toiminnallisia edellytyksiä poliisin reservin muodostamiselle.

Oikeusministeriö on myös käynnistänyt valmiuslain pikaisen tarkistamishankkeen, jonka tavoitteena on täydentää poikkeusolojen määritelmää uudella säännöksellä, joka kattaisi vakavat hybridivaikuttamisen muodot. Lisäksi säädettäisiin niistä toimivaltuuksista, jotka olisivat viranomaisten käytettävissä uuden poikkeusolomääritelmän mukaisissa poikkeusoloissa.

Kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojelu

Venäjä on ennen hyökkäystään kohdistanut Ukrainaan jo pitkään kyberoperaatioita, joiden tavoitteena on ollut vakoilu, kriittisen infrastruktuurin häirintä sekä tietojärjestelmien käytön estäminen. Venäjän toiminta konkretisoi, miten ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muuttuminen vaikuttaa myös kyberympäristöön. Monilla valtioilla ja muilla toimijoilla on kyky häiritä, vahingoittaa

tai hyväksikäyttää toisen osapuolen tietojärjestelmiä. Kyberympäristön uhat ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet johtuen erityisesti yhteiskunnan digitalisaatiosta.

Ajankohtainen tilanne on lisännyt myös Suomeen kohdistuvan vihamielisen kybertoiminnan uhkaa. Kyberuhkien torjumiseksi ja niiden ennakoimiseksi sekä kyberpoikkeamien havaitsemiseksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tarvitaan oikea-aikaista, kattavaa ja jaettua tilannekuvaa kyberturvallisuustoimijoiden kesken. Yhteistyötä tiivistetään entisestään sekä viranomaisten että keskeisten ministeriöiden välillä.

Kyberturvallisuuden parantamiseksi on parhaillaan käynnissä kaksi hanketta: a) Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä, joka koskee keskeisten viranomaisten yhteistoimintaa laajamittaisissa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisissä kyberturvallisuuden häiriötilanteissa (KyberPTR-hanke) sekä b) sisäministeriön ja puolustusministeriön yhdessä asettama hanke, jossa selvitetään viranomaisten toimintaedellytyksiä kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikosten torjunnassa ja kyberpuolustuksessa vakavia kyberuhkia vastaan ja luodaan kehittämistoimenpide-ehdotuksia (Kyberselvityshanke). Molempien hankkeiden keskeinen tavoite on entisestään parantaa kyberturvallisuusviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Hankkeet tukevat ja täydentävät toisiaan ja niiden erilaiset aikataulut mahdollistavat kehittämistoimenpiteiden toteuttamisen sekä lyhyellä että pidemmällä tähtäimellä. Julkisen talouden suunnitelmassa 13.4.2022 osoitettiin lisärahoitusta kyberturvallisuuden vahvistamiseen. Poliisille osoitetaan lisäresursseja vakavimpien ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien tietoverkkorikosten torjuntaan ja tutkintaan.

Sisäministeriön johdolla on kartoitettu kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn parantamiseen tähtääviä säädösmuutoksia, osana valmistautumista CER-direktiiviehdotuksen kansalliseen toimeenpanoon. Tällä hetkellä Suomesta puuttuu viranomaistaho, jolla olisi CER-direktiivin edellyttämä kansallinen valvonta- ja raportointitehtävä. Tehtävät ovat jakautuneet useille hallinnonalolle, käytännön valvonnan osalta poikkeavat toisistaan.

Selonteko linjaa, että kriittiset toimijat määritetään, tunnistetaan ja niihin kohdistetaan viranomaisvalvontaa. Lisäksi laaditaan ehdotukset direktiivin edellyttämien viranomaistoimintojen järjestämisestä keskitetysti valtioneuvoston alaisuuteen.

CER-viranomaistoimijan tai toimijoiden vastuiden täysimittainen täytäntöönpano edellyttää uusia järjestelyitä ja toimivaltaisten viranomaisten välisen koordinaation tehostamista, erityisesti kyberuhkia koskevaa tiedonvaihtoa ja valvontatehtävien suorittamista varten. Kyber- ja infrastruktuuriresilienssiä tulisikin pohtia kokonaisuutena, koska kriittisiä palveluita ohjataan lähes täydellisesti tietoverkkojen kautta.

Väestönsuojelu ja huoltovarmuus

Varauduttaessa sotilaalliseen maanpuolustukseen on samalla kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan yhteiskunnan toimintakyky. Väestö varaudutaan tarpeen ja tilanteen mukaan suojaamaan olemassa oleviin väestönsuojiin, mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai evakuoimalla. Väestön ja infrastruktuurin suojaamisen sekä tärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta olennaista on myös kyky tehokkaaseen pelastustoimintaan ja sitä tukeviin toimintoihin. Pelastusviranomaisilla on normaaliolojen häiriötilanteissa ja väestönsuojelussa keskeinen toiminnallinen ja koordinoiva rooli.

Suomessa on verraten kattava väestönsuojakanta. Väestönsuojelua koskevaa varautumista ja valmiussuunnittelua on ylläpidetty yleispiirteisellä tasolla ja alueellisesti vaihtelevasti. Väestönsuojelun koulutus-, suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät sekä osin toiminnalliset valmiudet valtakunnallisella ja

alueellisella tasolla ovat päässeet rapautumaan resurssiniukkuuden takia. Valtakunnallisella tasolla tilanne olisi korjattavissa arviolta suhteellisen pienellä henkilöstöresurssien lisäyksellä.

Varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyjen riittävien resurssien merkitys korostuu erityisesti nykyisessä kansainvälisessä turvallisuustilanteessa. Varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyt edellyttävät sisäministeriön hallinnonalan ohella myös muiden tahojen, kuten hyvinvointialueiden, kuntien ja muiden hallinnonalojen toimenpiteitä. Väestönsuojelusta vastaavien ja siihen osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtäväjakoa ja varautumisjärjestelyiden koordinaatiota on myös tarve selkeyttää ja kehittää valmiussuunnittelua. Siviiliviranomaisten ja Puolustusvoimien välistä varautumisyhteistyötä esimerkiksi riskien arvioinnissa ja suunnittelussa tulee kehittää.

Selonteko linjaa, että väestönsuojelun ja väestönsuojakannan kehittämisen sekä resurssitarpeiden tarkistaminen toteutetaan valtakunnallisella selvitystyöllä. Selvitystyö on suunniteltu käynnistettävän vuoden 2022 aikana sisäministeriön johdolla.

Muuttuneella turvallisuustilanteella on vaikutuksia yleisen turvallisuuden tunteen kehitykseen, jolla on kiinteä yhteys laajempaan henkiseen kriisinkestävyyteen. Onkin tarve huomioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat varautumissuunnitelmissa. Ennalta ehkäisevästä näkökulmasta toimenpiteiden tulee vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta, turvallisuuden tunnetta ja osallisuutta, jotta torjutaan myös laaja-alaisen vaikuttamisen eri muotoja ja vahvistetaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Suomen huoltovarmuusjärjestelmä on perustaltaan ja rakenteiltaan hyvin toimiva myös muuttuneessa toimintaympäristössä. Uudessa tilanteessa on kuitenkin arvioitava Suomen varautumisen kokonaistason riittävyyttä. Tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Myös huoltovarmuuden kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut paitsi Venäjän hyökkäyssodan myös koronaviruspandemian myötä.

Kansainvälisestä yhteistyöstä

EU:n pelastuspalvelumekanismista on viime vuosina tullut yksi keskeisimmistä kriisivarautumisen ja kansainvälisen avunannon välineistä, jonka merkitys on korostunut koronapandemian ja nyt Ukrainan kriisin aikana. Pelastuspalvelumekanismin puitteissa on rakennettu EU:n yhteisiä varmuusvarastoja sekä vahvistettu kriisien ennaltaehkäisyä. Suomen kansainvälinen avunanto mekanismin kautta on myös merkittävä ja näkyvä keino osoittaa solidaarisuutta kriisitilanteissa. Myös Pohjoismainen ja Suomen ja Ruotsin kahdenvälinen yhteistyö siviilivalmiuteen ja varautumiseen liittyen on tiivistynyt viime vuosina. Yhteistyö tuo synergiaetuja ja antaa paremman mahdollisuuden suunnitella, harjoitella ja olla valmiudessa erilaisia kriisitilanteita varten.

Suomi on myös osallistunut aktiivisesti Naton siviilivalmius- ja resilienssitoimintaan kumppanuusyhteistyön alusta lähtien. Naton valmius- ja varautumistyö on laajentumassa sen jäsen- sekä kumppanimaiden yhteiskunnallisen häiriönsietokyvyn kehittämistä tukevaan suuntaan. Natossa keskustellaan yhä vahvemmin liittokunnan aluepuolustuksen lisäksi muista jäsenvaltioiden sisäiseen ja kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavista ilmiöistä. Esimerkkeinä voidaan mainita murroksselliseen teknologiaan, kyber- ja hybridivaikuttamiseen varautuminen sekä kriittisten infrastruktuurien kriisinkestävyyteen ja omistajuuteen liittyvät kysymykset.

Rajaturvallisuus ja sisäinen turvallisuus

Suomi valvoo jatkossakin EU:n pisintä rajaa Venäjän kanssa, ja muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää korkeaa valmiutta ja suorituskykyä valtakunnan rajoilla, erityisesti itärajalla sekä Ahvenanmaalla. Tämä tarkoittaa tarkkaa tilannekuvaa, ajanmukaista lainsäädäntöä EU:ssa ja kansallisesti sekä riittäviä investointeja henkilöstöön, osaamiseen, kalustoon ja infrastruktuuriin. Suomi varautuu hyödyntämään sekä EU-tason että kahdenvälistä rajaturvallisuustukea kaikilla rajoillaan. NATO-jäsenyys tai tiivistyvä yhteistyö edellyttäisi myös Rajavartiolaitoksen toiminnan kehittämistä uuden puolustusjärjestelmän osana. Hallituksen kehyspäätöksessä vuosille 2023–2026 Rajavartiolaitokselle osoitettiin lisämäärärahoja suorituskyvyn monipuoliseksi nostamiseksi. Rajajoukkojen suorituskykyä rajaturvallisuuden ja puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen parannetaan yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa. Vallitseva turvallisuusympäristö puoltaa myös korostunutta poliittisen päätöksenteon valmiutta ja etupainotteisuutta Ahvenanmaalla erityisesti kiiretilanteissa huomioiden Ahvenanmaan demilitarisointi ja neutralisointisopimukset.

Euroopassa tapahtuvalla aseellisella konfliktilla on monia vaikutuksia Suomenkin sisäiseen turvallisuuteen. Poliisilla on mahdollisuus EU:n ns. Prüm-päätöksen nojalla järjestää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi yhteisiä partioita ja muita yhteisiä operaatioita toisen jäsenvaltioiden kanssa. Lainvalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä ollaan myös edelleen kehittämässä EU:ssa sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Laajamittainen pakolaisuus asettaa haavoittuvat ihmiset alttiiksi hyväksikäytölle, ja ihmiskaupan torjuntaa onkin EU-yhteistyössä kehitettävä uudelle tasolle. EU:ssa on tarkoitus laatia kohdennettu ihmiskaupan vastainen suunnitelma Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi. Järjestäytynyt rikollisuus Euroopassa voi hyötyä Venäjän hyökkäyssodasta myös esimerkiksi siten, että Ukrainassa olevia aseita ja sotatarvikkeita tulee laittomasti kaupattavaksi. Pidemmän aikavälin uhka ovat muuttoliikkeen mukana siirtyvät rikollisryhmät, jotka muokkaavat kohdevaltioiden järjestäytyneen rikollisuuden perinteisiä voimasuhteita, toimialoja ja toimintatapoja. Näihin uhkiin vastaamiseksi on tarpeen tiivistää viranomaisyhteistyötä kansallisesti, EU-tasolla ja kansainvälisesti.

Ukrainasta pakenevien vastaanotto

Venäjän hyökkäyssota on ajanut miljoonat ihmiset pois kodeistaan, sekä Ukrainan sisällä että sen rajojen ulkopuolelle. Ukrainan naapurimaat ovat suurimman paineen alla, mutta myös Suomessa vastaanottokapasiteettia on jouduttu merkittävästi nostamaan. Laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja vastaamista on Suomessa kehitetty poikkihallinnollisesti vuoden 2015 kokemusten pohjalta. On erityisen tärkeää turvata viranomaisten roolien selkeys, yhteistyö ja hyvä viestintä.

Ukrainasta paenneet saavat Suomessa rekisteröitymällä tilapäistä suojelua, ja rekisteröinnin on tähän mennessä tehnyt noin 20 000 henkilöä. Nyt ensi kertaa käytettävän tilapäisen suojelun järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa suojelun myöntäminen ennalta määritellylle henkilöryhmälle ilman yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta. Menettely luvan saamiseksi on siis turvapaikkaprosessia huomattavasti kevyempi ja säästää viranomaisresursseja sekä ensi vaiheen päätöksenteon että muutoksenhaun osalta.

Sotaa pakenevien ihmisten vastaanotto edellyttää saumatonta yhteistyötä valtion viranomaisten, kuntien ja kolmannen sektorin välillä. Tulijoista lähes puolet on lapsia, ja on erityisen tärkeää, että heille pystytään tarjoamaan nopea ja turvallinen paluu arkeen traumaattisten kokemusten jälkeen. Pääsy varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen on tässä keskeistä. Ukrainasta paenneiden erilaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarpeet ovat mittavia ja mahdollisesti pitkäaikaisia.

Resurssivaikutukset

JTS-päätös vuosille 2023 - 2026 sisältää selonteon mukaisina lisäyksinä maahanmuuton, rajaturvallisuuden ja kybervarautumisen edellyttämät resurssit. Vuoden 2022 lisäykset käsitellään pääasiassa osana vuoden 2022 ltae II -käsittelyä. Pääluokan määrärahataso nousee vuonna 2023 poikkeuksellisen korkealle 2,127 milj. € palautuen kehyskauden lopussa 1,477 milj. € tasolle.

Suurimman kokonaisuuden muodostavat Ukrainasta paenneiden vastaanottomenot, joissa lisäystä kehyskaudelle arvioidaan olevan 717 milj. € (arvioitu 60 000 tulijan mukaisesti). Rajaturvallisuuden vahvistamiseen on rahoitusta lisätty kertaluonteisesti 274 milj. € (vuosina 2022 - 2026) sekä pysyvästi 6,4 milj. €. Kyberturvallisuuden parantamisen osalta määräaikainen rahoituksen lisäys Hätäviestijärjestelmän uudistamiseen on 7,3 milj. € ja pysyvä lisäys poliisitoimelle, Suojelupoliisille ja Rajavartiolaitokselle yhteensä 8,45 milj. €/vuosi.

Näiden lisäksi edellisen kehyspäätöksessä kohdennetut 7,0 milj. € pysyvät säästöt sisäministeriön hallinnonalaan purettiin. Poliisilla ja pelastustoimella on keskeinen rooli kokonaisturvallisuudesta huolehtimisessa. Tämä tarkoittaa, että myös niillä tulee olla riittävät resurssit niiden toiminnan ja varautumisen vahvistamiseksi. Väestönsuojelun välttämättömiin menoihin tullaan palaamaan osana vuoden 2022 ltae II -valmistelua, kuten myös laajemminkin hallinnonalan täydentyneisiin resurssitarpeisiin.