Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

26.4.2022

Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Asia: VNS 1/2022 vp; Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Eduskunnan lakivaliokunta 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 valiokunnon lausuntopyynnön mukaisesti tiivistetysti oikeusministeriön hallinnonalan ja lakivaliokunnan toimialan kannalta keskeisimpiin näkökohtiin.

Rajaturvallisuus ja sisäinen turvallisuus yleisesti

Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäyssota on muuttanut turvallisuusympäristöä poikkeuksellisen merkittävästi. Uusi tilanne on moniltakin osin uudenlainen, mikä tekee tilanteen kehittymisen arvioimisesta tavanomaista vaikeampaa.

Suomi valvoo jatkossakin EU:n pisintä rajaa Venäjän kanssa, ja muuttunut tilanne edellyttää korkeaa suorituskykyä ulkorajalla: tarkkaa tilannekuvaa, ajanmukaista lainsäädäntöä EU:ssa ja kansallisesti sekä riittäviä investointeja henkilöstöön, osaamiseen, kalustoon ja infrastruktuuriin. On turvattava myös mahdollisuus hyödyntää sekä EU-tason että kahdenvälistä rajaturvallisuustukea kaikilla rajoilla. Hallituksen kehyspäätöksessä vuosille 2023–2026 Rajavartiolaitokselle osoitettiin lisämäärärahoja suorituskyvyn monipuoliseksi nostamiseksi.

Turvallisuusympäristön muutos edellyttää rajaturvallisuutta koskevan lainsäädännön ajantasaisuuden arviointia ja tarvittaessa nopeaa muuttamista rajaviranomaisten toimintaedellytysten turvaamiseksi kaikissa oloissa. Sisäministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa arvioidaan ja valmistellaan rajavartiolainsäädäntöä koskevat muutostarpeet muuttoliikkeen välineellistämistä koskevien tilanteiden hallitsemiseksi. Schengenin rajasäännöstön ja muiden EU-säädösten kehittäminen lisää mahdollisuuksia eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen käyttöön. Lisäksi kehitetään mahdollisuuksia kahdenvälisen rajaturvallisuustuen vastaanottamiseen ja käyttämiseen kaikilla rajoilla. Maahantulijoiden asioiden nopean käsittelyn mahdollistamiseksi tuomioistuinten, syyttäjänlaitoksen ja julkisen oikeusavun tulee osallistua rajaturvallisuuden ylläpitoa koskevaan valmiussuunnitteluun aiempaa tiiviimmin. Vallitseva turvallisuusympäristö puoltaa korostunutta poliittisen

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

päätöksenteon valmiutta ja etupainoisuutta Rajavartiolaitoksen läsnäolon nopeaan lisäämiseen Ahvenanmaalla. Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet sotilas- ja siviilitiedustelussa on selkeytettävä.

Sisäministeriön hallinnonalan virastoissa kootaan tehostetusti tietoa muun muassa siitä, 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.

Turvallisuustilanteen muutos voi näkyä erilaisten rikosuhkien lisäksi uudenlaisina, *vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä*. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi erityyppiset mellakat, jotka pohjautuvat eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin tai tietyn väestöryhmän ja viranomaisen välisiin jännitteisiin, joita voidaan edelleen kasvattaa hybridivaikuttamisella. Eskaloituessaan tilanteet voivat vaarantaa yhteiskuntajärjestystä. Oikeusministeriö on 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.

Sisäministeriö korostaa, että myös poliisilla on keskeinen rooli yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta huolehtimisessa, jolloin poliisilla tulee olla riittävät resurssit poliisitoiminnan ja varautumisen vahvistamiseksi.

Rikostorjunta ja rikosprosessi

Selonteko käsittelee varsin seikkaperäisesti muun muassa *hybridivaikuttamisen sekä hybridi- ja kyberuhkien torjuntaa*. Suomeen mahdollisesti kohdistuvan hybridi- ja kybertoiminnan keinovalikoima on laaja, eikä mahdollisia keinoja voi kuvata tyhjentävästi tai edes kovin tarkasti. Toimintaa yhdistää muun muassa seuraavat ominaispiirteet:

- suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus;
- toiminnan todellisen tavoitteen ja toimijan piilottaminen;
- eri toimien yhdisteleminen;
- länsimaisen yhteiskunnan eri toimijoiden ja järjestelmien haavoittuvuuksien tietoinen hyödyntäminen;
- yleensä autoritaaristen valtioiden toimintamalli, jolla edistetään omaa päämäärää ja heikennetään kohdevaltion päätöksentekokykyä, yhtenäisyyttä ja vakautta.

Erityisenä esimerkkinä mahdollisesta hybridivaikuttamisesta voidaan mainita *muuttoliikkeen välineellistäminen*. Helmikuussa valmistui selvitys kotimaisista normaaliolojen lainsäädäntötarpeista kyseiseen toimintaan vastaamiseksi. Sen pohjalta on käynnistetty kiireellisiä säädöshankkeita menettelyiden uudistamiseksi ja viranomaisten toimintaedellytysten parantamiseksi. Tarkoituksena on muun muassa ottaa käyttöön EU-lainsäädännön *mahdollistama rajamenettely*, joka tarkoittaa turvapaikka-asian käsittelyä nopeutetusti hakijan ollessa ulkorajan läheisyydessä. Rajamenettely ei lähtökohtaisesti muuttaisi asianosaisen käytössä olevia oikeussuojakeinoja.[1]

[1] Rajamenettelyä, mukaan lukien sen oikeusturvaulottuvuutta, on käsitelty tarkemmin EU:n turvapaikkauudistukseen liittyvää menettelyasetusehdotusta koskevassa U-asiassa (U 34/2016 vp ja jatkokirje UJ 21/2021 vp). Lisäksi EU:ssa on parhaillaan neuvoteltavana lainsäädäntöä, joka antaisi jäsenmaille lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämistilanteen hallintaan: turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluita voitaisiin karsia ja ulottaa rajamenettely koskemaan kaikkia hakemuksia (U 15/2022 vp).

Suomeen mahdollisesti kohdistuvan hybridi- ja kybertoiminnan osalta on syytä korostaa, että *toiminta sisältää tyypillisesti myös rikoksiksi katsottavia tekoja*. Torjunnassa tulee siten huomioida myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten riittävät resurssit, toimivaltuudet ja muut toimintaedellytykset. Valtiontalouden tilanne vaikuttaa mahdollisten sopeuttamistoimien kautta koko rikosprosessiketjun päivittäistoimintaan. Henkilöstön kuormittuminen kaikissa rikosprosessin vaiheissa ja tasoilla on riski prosessin toimivuudelle pitkällä aikavälillä. Rikosprosessin laatu syntyy viime kädessä osaavasta henkilöstöstä.

Muuttuneessa turvallisuustilanteessa erityisesti seuraavat *rikosuhkat* korostuvat: ihmiskauppa, erilaiset kyberrikokset, laiton asekauppa ja järjestäytynyt rikollisuus. Lisäksi tilanne on omiaan lisäämään viharikosten kasvua.

Laajamittainen pakolaisuus on asettanut 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.

Sisäisen turvallisuuden selonteon[2] mukaan *järjestäytyneen rikollisuuden arvioidaan kasvavan, kansainvälistyvän ja kovenevan* Suomessa lähivuosina. Venäjän hyökkäyssodan Ukrainassa arvioidaan kiihdyttävän mainittua kehityssuuntaa esimerkiksi siten, että lyhyellä aikavälillä Ukrainassa saatavilla olevia *aseita ja sotatarvikkeita* leviää Euroopassa toimivan järjestäytyneen rikollisuuden käyttöön. Pidemmän aikavälin uhka ovat muuttoliikkeen mukana *siirtyvät rikollisryhmät* tai niiden osat, jotka muokkaavat kohdevaltioiden järjestäytyneen rikollisuuden perinteisiä voimasuhteita, toimialoja ja toimintatapoja.

Ukrainan alueella tehtyjen *sotarikosten tutkinta* voi vaikuttaa myös Suomeen. Sisäministeriö ja poliisi varautuu tukemaan sotarikosten tutkintaa useilla eri keinoilla. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi kansallisten asiantuntijoiden lähettäminen, yksittäisen toimenpiteen suorittaminen oikeus- tai virka-apuna taikka sotarikosta koskevan esitutkinnan aloittaminen Suomessa.

Sisäministeriön arvion mukaan tällä hetkellä ei ole näköpiirissä välittömiä Suomen oikeusjärjestelmää kuormittavia vaikutuksia, mutta kuten edeltä käy ilmi, tilanne tulee todennäköisesti muuttumaan pidemmällä aikavälillä. Poliisihallinto ja erityisesti Keskusrikospoliisi on tehostanut tilanteen seuraamista ja rikostilannekuvan tuottamista.

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. 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. Tilapäistä

[2] Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48.

suojelua saava voi missä tahansa vaiheessa hakea turvapaikkaa, mutta Suomessa hänen hakemuksensa käsittelyä lykätään tilapäisen suojelun ajaksi. Myönteisestä tilapäisen suojelun päätöksestä ei ole valitusoikeutta turvapaikkahakemuksen käsittelyn ollessa kesken. Kielteisestä päätöksestä puolestaan voi valittaa hallinto-oikeuteen. Kielteisten päätösten osuus on kuitenkin tyypillisesti tilapäisen suojelun kohdalla pieni, koska suojeluun oikeutettujen piiri on selkeästi ennalta määritelty.

Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä

Poliisiylitarkastaja Sami Nevalainen