Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

25.4.2022

Eduskunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto
sanna.turpeinen@eduskunta.fi

Asia: VNS 1/2022 vp; Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta
Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä
Talous- ja suunnittelujohtaja Kati Korpi
Pelastusneuvos Janne Koivukoski

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa ajankohtaisselonteon vaikutuksista julkiseen talouteen ja resurssitarpeisiin yleisesti sekä erityisesti sisäministeriön pelastusosaston näkökulmasta. Lisäksi jaosto on pyytänyt näkemystä ydinvoimaloiden ja muiden strategisten kohteiden suojaamisesta.

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 ajankohtaisselonteon vaikutuksiin julkiseen talouteen ja resurssitarpeisiin yleisesti sekä erityisesti sisäministeriön pelastusosaston näkökulmasta. Lisäksi lausunnossa esitetään näkemyksiä ydinvoimaloiden ja muiden strategisten kohteiden suojaamisesta.

Ajankohtaisselonteon vaikutukset sisäministeriön hallinnonalan resursseihin

JTS-päätös vuosille 2023 - 2026 sisältää ajankohtaisselonteon mukaisina lisäyksinä maahanmuuton, rajaturvallisuuden ja kybervarautumisen edellyttämät resurssilisäykset kehysvuosille. Vuoden 2022 lisäykset käsitellään pääasiassa osana vuoden 2022 ltae II -käsittelyä, vaikka niitä on osittain linjattu jo hallituksen riihikirjauksissa.

Selonteon ja muiden JTS-päätöksen lisäysten johdosta sisäministeriön pääluokan määrärahataso nousee vuonna 2023 poikkeuksellisen korkealle 2,290 milj. € palautuen kehyskauden lopussa 1,634 milj. € tasolle. Selonteon mukaiset eurovaikutukset ovat suurimmillaan vuonna 2023 ollen 712 milj.€. Kertaluonteisia lisäyksiä SM:n pääluokkaa sisältyy yhteensä 998 milj. € ja pysyviä menon lisäyksiä vuoden 2026 tasossa 15 milj. €.

PL 26, ajankohtaisselonteon mukaiset resurssilisäykset					
1 000 euroa	2022 (Lta II)	2023	2024	2025	2026
26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot					
Titukri, tietoverkkorikosten torjunta (kyber)	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400
26.10.02 Suojelupoliisin toimintamenot					
Suojelupoliisin ICT-infran turvallisuuden varmistaminen (kyber)		2 750	2 750	2 750	2 750
Pysyvä resurssilisäys, turvallisuusympäristön muutos (kyber)		2 200	2 200	2 200	2 200
26.20.01 Rajavartiolaitoksen toimintamenot					
Valmiuspaketti, Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn turvaaminen	20 000	30 000	34 000	4 400	4 400
Valvontalentokoneet		163 000			
Valvontalentokoneiden edellyttämien toimitilamuut. vuokrat				2 000	2 000
Maa- ja merirajan tekninen valvontajärjestelmä		15 000	12 000		
Rajavartiolaitokseen perustettava kyber-yksikkö (kyber)	1 000	1 700	2 100	2 100	2 100
26.30.02 Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot					
Hätäviestijärjestelmän uudistamisprojekti (kyber)	2 800	2 350	2 150		
26.40.01 Maahanmuuttoviraston toimintamenot					
Ukrainasta pakenevien vaikutukset Migrin resursseihin		6 142			
26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto					
Ukrainasta pakenevien vastaanottomenot		399 190	133 290	35 520	24 380
26.40.63 Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet					
Ukrainasta pakenevien vastaanottomenot		88 320	27 480	2 595	
PL 26 yhteensä	25 200	712 052	217 370	52 965	41 256

Suurimman kokonaisuuden selonteon resurssivaikutuksista muodostavat Ukrainasta paenneiden vastaanottomenot, joissa lisäystä kehyskaudelle arvioidaan olevan yhteensä 717 milj. € (arvioitu 60 000 tulijan mukaisesti). Lisäystarve painottuu kehyskauden ensimmäisille vuosille ja tilanteen pitkittyminen lisää myöhempien vuosien kustannuksia. Sisäministeriö on lisäksi esittämässä vastaanottopalveluiden momentin muuttamista arviomäärärahaksi menojen ennakoimattomuuden takia.

Rajaturvallisuuden vahvistamiseen on rahoitusta lisätty kertaluonteisesti 274 milj. € (vuosina 2022 - 2026) sekä pysyvästi 6,4 milj. €. Kertaluonteinen lisäys sisältää valmiuspaketin, valvontalentokoneet ja maa- ja merirajan teknisen valvontajärjestelmän. Pysyvä lisäys kattaa valvontalentokoneista aiheutuvat vuokravaikutukset ja valmiuspaketin ylläpitomenot.

Kyberturvallisuuden parantamisen osalta määräaikainen rahoituksen lisäys Hätäviestijärjestelmän uudistamiseen on 7,3 milj. € ja pysyvä lisäys poliisitoimelle verkkorikostorjuntaan (Titukri), Suojelupoliisille ICT-infran turvallisuuden varmistaminen ja tilanteen muutoksen edellyttämään htv-määrän nostamiseen sekä Rajavartiolaitokselle kyberyksikön perustamiseen yhteensä 8,45 milj. €/vuosi.

Näiden lisäksi edellisen kehyspäätöksessä kohdennetut 7,0 milj. € pysyvät säästöt sisäministeriön hallinnonalaan purettiin.

Väestönsuojelun välttämättömiin menoihin tullaan palaamaan osana vuoden 2022 ltae II -valmistelua. Samoin lisätalousarvioesitykseen on sisällytetty myös muita varautumisen ja valmiuden resurssitarpeita, joita ei kiireellisestä valmisteluaikataulusta johtuen pysytty sisällyttämään JTS-prosessin esityksiin.

Pelastustoimen resurssitarpeet

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä on välttämätöntä tehostaa väestönsuojelun valtakunnallisten järjestelyjen saattamista lainsäädännön edellyttämälle tasolle. Tämä edellyttää pelastustoimen resurssien lisäämistä sekä keskushallinnossa että alueellisella tasolla, sillä pelastustoimi on siviilivalmiuden ohjauksen, johtamisen ja toiminnan keskeisin toimija. Varautuminen ja väestönsuojelu ovat osa siviilivalmiutta, johon kuuluu niiden lisäksi huoltovarmuus. Varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyjen ohjaamisen ja johtamisen riittävien resurssien merkitys korostuu erityisesti nykyisessä

kansainvälisessä turvallisuustilanteessa. Varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyt edellyttävät sisäministeriön hallinnonalan ohella myös muiden tahojen, kuten eri ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten ja liikelaitosten, hyvinvointialueiden, kuntien ja toimialan järjestöjen toimenpiteitä.

Järjestelyissä on aikataulun ja voimavarakysymysten pakottamana suosittava yksinkertaisia, selkeitä ja pelkistettyjä sekä olemassa oleviin järjestelyihin tukeutuvia ratkaisuja. Tavoitteena on varmistaa riittävät edellytykset ja resurssit tehokkaaseen pelastustoimintaan, väestön suojaamiseen ja väestönsuojelutehtävien toteuttamiseen.

Väestönsuojelun valtakunnallisen ja alueellisen valmiussuunnittelun ja suorituskyvyn tason nostaminen nykyisestä edellyttävät voimavaralisäyksiä sisäministeriön pelastusosastolle ja Pelastusopistolle sekä mahdollisesti resurssien uudelleen kohdentamista. Väestönsuojelusta vastaavien viranomaisten ja muiden toimijoiden keskinäistä tehtäväjakoa ja varautumisjärjestelyiden koordinaatiota on tarpeen selkeyttää. Lisäksi valmiussuunnittelua ja muita etukäteisvalmisteluita valtakunnallisella ja alueellisella tasolla tulee kehittää ja ylläpitää. Näitä ovat esimerkiksi ohjeiden, määräysten, suunnitelmien laatiminen ja päivittäminen sekä johtamis- ja tilannekuvatoiminnot, materiaaliset valmiudet ja logistiset järjestelyt.

Pelastustoimi tukee yhteiskunnan varautumista ja toimintojen jatkuvuuden hallintaa. Toiminnan tavoitteena on huolehtia kriittisen palvelutuotannon häiriöttömyydestä sekä luoda kykyä tunnistaa toimintaan vaikuttavat riskit ja uhkatekijät sekä varautua niiden toteutumiseen tarvittavilla pelastustoimen resursseilla. Sisäministeriön pelastusosastolla pelastustoimen ylijohtona on oltava tarvittavat resurssit ja valmius johtaa, ohjata ja kehittää varautumisjärjestelyitä.

Pelastusopiston tehtävänä on vastata pelastustoimen sekä varautumisen koulutuksesta. Pelastusopiston resurssit ovat riittämättömiä jopa sen perustehtävistä huolehtimiseen. Julkisen talouden kehyspäätösten mukainen rahoitus johtaa Pelastusopiston koulutustarjonnan supistumiseen vuoden 2024 alusta lukien, vaikka sekä pelastajakoulutuksen, että varautumiskoulutuksen tarve on kasvanut. Pelastajakoulutusmäärän kaksinkertaistamistarve olisi jo ensi vuodesta lähtien. Vastaavasti varautumiskoulutuksen lisäämistarve on kansainvälisestä tilanteesta johtuen välitön.

Väestönsuojelun tehostaminen

Sotilaallisen voiman käytöllä on välittömiä vaikutuksia siviiliväestön henkeen ja terveyteen sekä toimeentuloon. Sotilaallinen voimankäyttö vaikuttaa myös siviiliväestön selviytymisen kannalta tärkeään infrastruktuuriin ja palveluihin. Varauduttaessa sotilaalliseen maanpuolustukseen, on kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan siviiliyhteiskunnan toimintakyky, sillä se on välttämätöntä myös sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta.

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.

Sisäisen turvallisuuden selonteon (2021:48) mukaan kyky suojata väestöä myös sotilaallisilta ja esimerkiksi säteilyyn liittyviltä uhkilta perustuu osaltaan kattavaan väestönsuojelujärjestelmään. Selonteossa todetaan, että vuosina 2021–2022 toteutetaan selvitys väestönsuojelun tilasta, väestönsuojakannan ja -suojapaikkojen kunnosta sekä kohdentumisesta.

Suomessa on verraten kattava väestönsuojakanta. Vastuu suojan kunnosta on suojan omistajalla. Pelastuslain uudistuksessa vuonna 2011 luovuttiin tarkastuskohteiden yksityiskohtaisesta määrittelystä ja pelastuslaitoksen tehtäväksi tuli laatia erityinen valvontasuunnitelma valvontatehtävän toteuttamisesta. Tämä koskee myös väestönsuojia. Valvonnan tulee perustua palvelutasopäätökseen ja riskien arviointiin, olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Suojien kuntoa valvotaan viranomaisten toimesta pistokoemaisesti normaalin valvontatoiminnan ohessa. Tutkittua ja koottua tietoa siitä, mitä suojien kunnolle on tapahtunut lainmuutoksen myötä, ei ole käytettävissä. Suojien kunnon selvitystyö on tarkoitus toteuttaa pääosin vuoden 2022 aikana sisäministeriön johdolla ja selvityksen perusteella suunnitellaan tarvittavat väestönsuojakannan kehittämistoimenpiteet.

Pelastusviranomaisilla on siviilivalmiuden ja siihen kuuluvan väestönsuojelun osalta toiminnallinen, johtava ja koordinoiva rooli. Väestönsuojelutehtäviä kuuluu eri hallinnonaloille ja toimintaan osallistuu laajasti eri viranomaisia, yhteisöjä ja väestö omatoimisella varautumisella. Väestönsuojeluun kuuluvia valmiuksia on Suomessa ylläpidetty, mutta varautumisjärjestelyjen ohjaamiseen ja johtamiseen ei ole pystytty osoittamaan riittäviä resursseja, mistä johtuen järjestelyt ovat yleispiirteisiä, vaihtelevalla tasolla ja kokonaisuudessa on merkittäviä puutteita. Ukrainan tilanteen vaikutusten arviointi Suomessa on osoittanut, että omatoimisessa varautumisessa on puutteita ja niiden korjaamiseksi tulisi omatoimisen varautumisen ohjaukseen ja viestintään osoittaa resursseja, joita ei tällä hetkellä ole lainkaan keskushallinnossa.

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 kyber- ja hybridivaikuttamiseen varautuminen sekä kriittisten infrastruktuurien kriisinkestävyyteen ja omistajuuteen liittyvät kysymykset.

Kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojelu

Monilla valtioilla ja muilla toimijoilla on kyky häiritä, vahingoittaa tai hyväksikäyttää toisen osapuolen tietojärjestelmiä, joihin kuuluu myös sähköntuotannon ja -jakelun infrastruktuurin tietojärjestelmät.

Kyberympäristön uhat ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet johtuen erityisesti yhteiskunnan digitalisaatiosta ja sähköriippuvuudesta. Ukrainassa operaatioiden kohteena ovat olleet ydinvoimalaitokset sekä sähkönsiirtojärjestelmät.

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

Ydinvoimaloiden ja muiden strategisten kohteiden suojaamisen osalta tulee ottaa huomioon ensisijaisesti tietojärjestelmien suojaaminen. Säteilyturvallisuuden osalta tulee turvata valtakunnallinen säteilyvalvontaverkon toiminta.