

VNS 5/2016 vp

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Esipuhe:

Turvallisuus on yhteiskunnan kivijalka

Sipilän hallitusohjelmassa on tunnistettu voimakas toimintaympäristön muutos, jossa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät vahvemmin toisiinsa. Sisäisen turvallisuuden supistuvat resurssit ovat ristiriidassa turvallisuusviranomaisten lisääntyvien ja monimutkaistuvien tehtävien, kansalaisten odotusten sekä toimintaympäristön nopean muutoksen kanssa. Uudessa tilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys korostuu. Tämä sisäisen turvallisuuden selonteko ja myöhemmin annettavat puolustuselonteko sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko muodostavat kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehysten kuluvalle hallituskaudella.

Käsissäsi oleva sisäisen turvallisuuden selonteko on ensimmäinen laatuaan. Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa linjattiin, että hallitus laatii toukokuun 2016 loppuun mennessä selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäisen turvallisuuden selonteko sekä sitä seuraava sisäisen turvallisuuden strategia toimivat tiekarttana Sipilän hallitusohjelman tavoitteille tehdä Suomesta maailman turvallisimma maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä.

Tässä selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan ainoastaan sisäasiainhallinnon toimijoita. Muita tärkeitä sisäisen turvallisuuden viranomaisia ovat tuomioistuimet, syyttäjänvirastot, Rikosseuraamuslaitos ja Tulli sekä sosiaali- ja terveystoimi. Eduskunnan ponsien mukaisesti selonteossa on kiinnitetty erityishuomiota poliisin tehtäviin ja toimintaan.

Suomessa ihmiset luottavat viranomaisiin ja toisiinsa. Tästä luottamuksen perinteestä tulee pitää kaikin tavoin kiinni. Luottamus vahvistaa sosiaalista yhtenäisyyttä, joka luo perustan turvallisuudelle, turvallisuuden tunteelle ja hyvin toimivalle yhteiskunnalle. Sisäinen turvallisuus on myös merkittävä kilpailutekijä, kun yritykset päättävät maantieteellisestä sijoittumisestaan.

Sisäinen turvallisuus ei ole vain operatiivisten viranomaisten toimintaa. Sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat keskeisesti muun muassa syrjäytyminen, tuloerot, työllisyystilanne, alkoholi- ja päihdepolitiikka, taloustilanne ja yhdenvertaisuus. Perheillä, lähiyhteisöillä, sosiaali- ja terveystoimella sekä kouluilla on ensisijainen vastuu turvallisuutta tuovasta hyvinvoinnista. Näihin haasteisiin ei tässä selonteossa oteta suoraan kantaa tai esitetä ratkaisumalleja. Myös jokaisen ihmisen oma toiminta vaikuttaa turvallisuuteen merkittävästi.

Viranomaisten ohella sisäistä turvallisuutta luovat myös yhteiskunnan arvot. Perus- ja ihmisoikeudet, sananvapaus, tasapuolinen oikeusjärjestelmä, tasa-arvo sekä yhdenvertaisuus ovat turvallisuutemme, kestävästä hyvinvointimme ja menestyksemme elinehtoja. Näiden arvojen sekä toimintamallien rapautuminen ja väheksyntä ruokkii syrjäytymistä, ääriajattelua, turvattomuutta, epävakautta ja konflikteja.

Sisäisen turvallisuuden parantaminen monimutkaisessa turvallisuusympäristössä edellyttää viranomaisten suorituskyvyn lisäksi laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansainvälisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja lukuisten muiden toimijoiden kesken. Selonteon jälkeen valmistellaan selontekoa laajapohjaisempi ja kaikkia sisäisen turvallisuuden toimijoita koskeva sisäisen turvallisuuden strategia, joka ohjaa hallitusohjelman rinnalla sisäisen turvallisuuden vahvistamista Suomessa tulevina vuosina.

Sisäinen turvallisuus on suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan kivijalka. Poliisit, rajavartijat, hätäkeskuspäivystäjät, pelastustoimen henkilöstö ja maahanmuuttopoliisin virkamiehet varmistavat ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä, että yhteiskunnan toimivuuden sekä yhteiskuntarauhan kannalta välttämättömät turvallisuustehtävät hoidetaan. Näistä tehtävistä ei voida kansainvälistyvässä ja muuttuvassa toimintaympäristössä tinkiä vaarantamatta sitä oikeusvaltion ydintä, joka tekee Suomesta Suomen.

Selonteon ensimmäisessä luvussa kuvataan muuttuvaa toimintaympäristöä Euroopassa ja Suomessa. Samassa luvussa sisäministeriön hallinnonalan operatiiviset viranomaiset esittävät näkemyksensä sisäisen turvallisuuden nykytilasta ja tulevaisuudesta. Luvussa on kuvattu myös niitä kehittämis- ja tehostamistoimia, joita ko. viranomaiset ovat lähimenneisyydessä jo toimeenpanneet.

Selonteon toisessa luvussa samat viranomaiset keskittyvät kuvaamaan niitä toimia, joilla turvallisuusympäristön muutokseen ja ihmisten odotuksiin vastaaminen muuttuu mahdolliseksi myös tulevaisuudessa. Erilaisten kehittämistoimien ohella viranomaiset korostavat esityksissään käytettävissä olevien resurssien ja viranomaisiin kohdistuvien odotusten epäsuhtaa.

Selonteon kolmannessa luvussa hallitus antaa oman vastauksensa selonteon ensimmäisissä luvuissa esitettyihin arvioihin sisäisen turvallisuuden tilasta sekä esittää omat johtopäätöksensä selonteon jälkeen laadittavan sisäisen turvallisuuden strategian ja siihen sisältyvän toimenpideohjelman pohjaksi.

Petteri Orpo
Sisäministeri

Sisällys

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.....	1
Esipuhe: Turvallisuus on yhteiskunnan kivijalka	2
1 Muuttuva turvallisuusympäristö.....	5
1.1 Sisäinen turvallisuus Euroopassa	5
1.2 Suomen sisäinen turvallisuus murroksessa	8
1.3 Keskeiset uhkat muuttuneessa turvallisuustilanteessa	11
1.4 Yleinen järjestys ja turvallisuus	13
1.5 Rajaturvallisuus ja merelliset turvallisuustehtävät.....	18
1.6 Pelastustoimen tehtävät.....	20
1.7 Häätokeskuspalvelut	22
2 Suorituskyvyn kehittäminen.....	24
2.1 Poliisitoimi.....	27
2.2 Rajavartiolaitos	33
2.3 Pelastustoimi	35
2.4 Häätokeskustoiminta	37
2.5 Maahanmuuttohallinto	39
3 Hallituksen johtopäätökset sisäisen turvallisuuden strategian ja siihen sisältyvän toimenpideohjelman pohjaksi	44
3.1 Hallituksen toimet sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi	44
3.2 Viranomaisten teknologinen ja toiminnallinen	45
edelläkävijyys välttämätöntä	45
3.3 Suomesta maailman turvallisimaksi maa - kaikkia tarvitaan.....	46
3.4 Jatkotyö	47
4 Liite: Poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet	48

1 Muuttuva turvallisuusympäristö

1.1 Sisäinen turvallisuus Euroopassa

Sisäisen turvallisuuden uhat haastavat Euroopan unionin perusteita. EU pyrkii tehostamaan toimiaan. Useat eurooppalaiset valtiot kohdentavat sisäiseen turvallisuuteen voimakkaasti resursseja ja osaamista.

Nopeaa vaikutusta ei ole odotettavissa. Toimet tuovat lisää suorituspainetta jäsenvaltioille.

Eurooppalainen turvallisuusympäristö on muuttunut nopeasti lähialueiden kriisien - erityisesti Syyrian sisällissodan - terrorismin, laajan laittoman maahantulon ja Ukrainan konfliktin takia. Erityisesti laittoman maahantulon kriisi uhkaa unionin perusrakenteita ja -mekanismeja. Laajamittaisen pakolaisaallon taustalla vaikuttaa edellä mainittujen syiden lisäksi Pohjois-Afrikkaa koetellut kuivuus, jonka johdosta esimerkiksi elintarvikkeiden hintojen nousu on riistäytynyt hallitsemattomaksi.

Kriiseihin vastaamiseksi EU hyväksyi vuonna 2015 sisäisen turvallisuuden alalla Euroopan turvallisuusagendan ja Euroopan muuttoliikeagendan.

EU:n sisäisen turvallisuuden prioriteeteiksi on määritetty

- terrorismin, terrorismiin radikalisoitumisen sekä terrorismiin rekrytoinnin ja rahoituksen torjunta sekä vahvistettu rajaturvallisuus,
- vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisy ja torjunta sekä
- verkkorikollisuuden ennalta ehkäisy ja torjunta sekä verkkoturvallisuuden edistäminen.

Muuttoliikeagendan pidemmän aikavälin toimet ovat

- laittomaan maahantuloon johtavien yllykkeiden vähentäminen,
- ihmishenkien säästäminen ja ulkorajojen turvaaminen,
- vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka, joka ottaa huomioon Euroopan velvollisuuden suojella suojelun tarpeessa olevia ja
- uuden laillisen muuttoliikkeen politiikka.

Komissio antoi joulukuussa 2015 ehdotukset Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustamisesta ja Schengenin rajasäännösten muuttamisesta rajatarkastusten tehostamiseksi ulkorajoilla. Komissio antoi huhtikuussa 2016 uudet ehdotukset Älykkäistä rajoista sekä EU:n yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä (Dublin VI asetus).

Välimeren tilanteen kärjistyttyä vuoden 2015 aikana EU ryhtyi erityisiin toimiin vaikuttaakseen Afrikasta tapahtuneen säännösten vastaisen maahantulon perussyihin ja seurauksiin. EU on jo linjannut, että laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivia siviilikriisinhallintaoperaatioita muun muassa Afrikassa laajennetaan, niiden tehtäviä vahvistetaan ja uusien operaatioiden tarvetta harkitaan.

EU on käynnistänyt vuonna 2015 myös uuden turvallisuusstrategian valmistelun. EU:n yhteistä ulko- ja puolustuspolitiikkaa sekä kriisinhallintaa koskevan turvallisuusstrategian on tarkoitus valmistua vuoden 2016 aikana.

Osana sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelua Suomen edustustoihin lähetettiin kysely, jonka tarkoituksena oli peilata Suomen tilannetta ja toimintatapoja muihin Euroopan maihin. Kysely lähetettiin 16 edustustoon ja vastauksia saatiin 11.¹

- Vertailun kohteena olleissa maissa **sisäiseen turvallisuuteen kohdennetaan voimakkaasti resursseja** ja osaamista, jotta nykyiset tehtävät voitaisiin hoitaa tehokkaasti ja kestävästi ja jotta uusiin ughiin pystyttäisiin vastaamaan uskottavilla ja joustavilla ratkaisuilla.
- Eurooppalaisessa vertailussa Suomen **sisäministeriön alainen hallinto on järjestetty tehokkaasti** vastaamaan sisäisen turvallisuuden kannalta olennaisiin ughiin. Lisäksi Suomen malli vastaa pitkälti sitä, mitä osassa vertailuun sisältyneissä maissa uudistuksilla tavoitellaan.
- Kaikissa vertailun maissa on tunnistettu eurooppalaisen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön merkittävimmät haasteet. Samoin jaetaan yhtenäinen kuva siitä, että keskeisiä teemoja tällä hetkellä ovat **maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta**.

Sisäisestä turvallisuudesta huolehtiminen on edelleen EU:ssa ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla. Kansallisten toimien lisäksi näihin ughiin vastaamiseksi tarvitaan tehokkaita ja koordinoituja ratkaisuja EU-tasolla.

Suomen sisäinen turvallisuus on tiukasti sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurimaiden turvallisuustilanteisiin.

Sisäministeriön kansainvälinen työ on jatkuvaa. Sen tuloksena Suomi on mukana myös viimeaikaisissa sopimuksissa kuten EU:n ja Turkin sopimuksessa, jolla hallitaan Välimeren itäisen reitin ja Länsi-Balkanin muuten hallitsematonta maahanmuuttoa.

EU-Turkki-sopimuksen lisäksi EU:n uusi hätärahoitusväline, pyrkimykset EU:n rahoitusvälineiden synergian edistämiseen ja unionin globaalistrategia käsittelevät kaikki turvallisuusympäristön muutoksia, jotka heijastuvat Eurooppaan ja kaikkiin jäsen maihin.

¹ Vastaukset saatiin seuraavista maista: Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Itävalta, Latvia, Norja, Ruotsi, Saksa, Unkari ja Viro.

Kansainvälisessä yhteistyössä onnistuminen lisää suomalaisten ja eurooppalaisten mahdollisuutta matkustaa turvallisesti ja vaivattomasti, tehdä työtä tai käydä kaupaa sopimusten mukaisesti. Samalla on vahvistettu perusoikeuksia ja yksilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa enemmän elämänsä ja ympäristönsä ratkaisuihin.

Valitettavasti myös kielteiset kehityssuunnat ovat vahvistuneet. Esimerkkejä tästä ovat olleet terrorismi, väkivaltainen ekstremismi ja laaja laitton maahanmuutto, joiden perussyyt ovat kaukana, mutta joiden vaikutukset ovat suuria. Niiden hoitamiseen tarvitaan valtioiden ja viranomaisten yhteistyötä Euroopassa ja sen ulkopuolella.

Vakavat kansainväliset turvallisuusongelmat vaikuttavat siten, että ongelma, vastuu ja tarvittavat toimet eivät ole yhden ministeriön tai viranomaisen hallittavissa. Kansainvälisen ja kotimaisen yhteistyön merkitys korostuu entisestään.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys on kiistaton. Suurin muutos turvallisuudessa onkin tapahtunut juuri niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuden ulkoa ja kaukaakin. Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi ja terrorismi sekä Isiliin taistelu vaikuttavat kaikkialla Euroopassa ja maailmassa. Afrikan, Lähi-idän ja Keski-Aasian sodat ja niiden aiheuttama pelko tai toimeentulon puute ajavat suuria määriä ihmisiä liikkeelle maa- ja merireittien vaikeuksista huolimatta. Järjestyntynyt rikollisuus, joka usein toimii yli rajojen, hyötyy yhteiskuntien ja ihmisten ongelmista ja lain ja järjestyksen puutteesta.

Siksi on tärkeää, että Suomi ja sisäministeriö vaikuttavat aktiivisesti turvallisuuteen myös Suomen rajojen ulkopuolella. Osallistuminen kriisinhallintaan ja rauhanvälityksen kehittäminen ovat hyviä esimerkkejä tästä.

Siviilikriisinhallinta on sisäisen turvallisuuden työtä ulkoisessa ympäristössä jo siksi, että puolet asiantuntijoista on poliisin, rajan, Tullin ja oikeushallinnon henkilöstöä. Euroopan unionissa vastaava luku on 70 prosenttia. Suomalaiset siviilikriisinhallinnan asiantuntijat, vuosittain noin 120 ihmistä, työskentelevät konfliktimaissa vakavan rikollisuuden, kuten terrorismin ja ihmiskuljetuksen vastaisissa tehtävissä. Ennen kaikkea he kehittävät lähtömaiden hallinnon kykyä ehkäistä ja hallita ongelmia kaukana Euroopasta ja Suomesta. Siviilikriisinhallinta vaikuttaa ongelmiin lähtö- ja kauttakulkumaissa ja siten estää rikollisen toiminnan kasvua ja leviämistä laajemmin.

1.2 Suomen sisäinen turvallisuus murroksessa

Kansainvälisen turvallisuustilanteen muutos vaikuttaa Suomen sisäiseen turvallisuuteen.

Turvallisuusympäristön muutos on kasvattanut turvattomuuden tunnetta Suomessa.

Turvallisuuden tunne

Suomalaisten turvallisuuden tunne on kansainvälisesti vertailtuna edelleen korkea. Turvallisuuden tunnetta selittävät vahva sosiaalinen koheesio, vähäinen korruptio² ja luottamus instituutioihin sekä erityisesti perheeseen ja läheisiin. Tutkimuksen³ mukaan suomalaiset nimeävät yleisimmin perheen, läheiset ihmiset ja muut ihmisuhteet asioiksi, jotka tuovat turvaa. Muita yleisesti nimettyjä turvallisuudentuojia ovat oma koti, toimeentulo, työ ja terveys. Edellä mainittujen henkilökohtaista turvaa tuovien elämän peruspilareiden lisäksi korostuu kaksi teemakokonaisuutta: viranomais- ja palvelurakenteet (mm. poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi, eläke ja koulutus) sekä valtiolliset tekijät (mm. rauhallinen, turvallinen, itsenäinen ja demokraattinen maa). Vastaajista 89 prosenttia piti Suomea turvallisena maana.

Tilanne on kuitenkin huolestuttavasti muuttumassa. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) loppuvuodesta 2015 toteuttamassa haastattelututkimuksessa selkein muutos edellisen vuoden mielipidetutkimukseen oli turvattomuuden tunteen lisääntyminen. Kaksi kolmasosaa vastaajista koki tulevaisuuden nyt nykyistä turvattomampana, vuosi sitten näin ajatteli hieman yli puolet. Turvallisuuden tunteessa tapahtunut muutos on seurausta muun muassa nopeasti muuttuneesta maailmasta.

Sisäisessä turvallisuudessa huolta aiheuttivat erityisesti kansainvälinen terrorismi, turvapaikkaa hakevien määrän kasvu, kehitys Venäjällä ja kyberuhkat. Varautumisen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun arvioitiin huonoksi.

On kuitenkin huomattava, että erilaisten arvioiden mukaan turvallisuuden tunteeeseen vaikuttavat enemmän näkyvät järjestyshäiriöt sekä mielikuvat erilaisista turvallisuusuhkista kuin varsinainen rikollisuus tai todelliset turvallisuusuhkat.

Viranomaisten toimintavalmiusaikojen piteneminen, näkyvän poliisitoiminnan väheneminen ja erityisesti massarikosten selvittämisasteen heikko taso ovat kaikki vaikuttaneet turvallisuuden tunteen heikentymiseen. Näkyvä valvonta ja nopea vasteaika hälytystehtävissä lisäävät merkittävästi turvallisuuden tunnetta.

² Suomen julkisella sektorilla on toiseksi vähiten korruptiota maailmassa. Transparency Internationalin tuore korruptiovertailu, jossa Suomi nousi vuoden 2015 vertailussa toiselle sijalle.

³ Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa, SPEK 2015

Suomen taloudellinen tilanne ja suunnitellut etuuksien ja palveluiden leikkaukset näkyvät yhä selvemmin tyytymättömyytenä kansalaisten keskuudessa. Samanlaisesti tapahtunut turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ja sen edellyttämät taloudelliset panostukset ovat entisestään vahvistaneet negatiivista ilmapiiriä ja vastakainasettelua sekä heikentäneet turvallisuuden tunnetta.

Myös terrorismin uhan kasvaminen Euroopassa on vaikuttanut turvallisuuden tunteeseen. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttaa erityisesti luottamus viranomaisten kykyyn vastata näihin ongelmiin.

Tunnuslukuja sisäisestä turvallisuudesta

Suomessa ihmiset luottavat sisäasiainhallinnon viranomaisiin⁴. Suomen rikostaso on kansainvälisesti vertailtuna varsin alhainen. Viranomaisten tietoon tulleiden rikosten määrä on laskenut 1990-luvulta lähtien. Kokonaisrikollisuuden eli viranomaisten tietoon tulleen ja piilorikollisuuden yhteismäärän on tutkimuksissa arvioitu pysyneen vakaana. Eri rikoslajien välillä on kuitenkin vaihtelua ja joidenkin rikosten määrä on kasvanut. Joissakin rikosnimikkeissä ja rikostyypeissä on hyvin paljon piilorikollisuutta. Piiloon jäävät rikokset ovat usein vähintäänkin uhrin kannalta vakavia rikoksia, kuten lähi- ja perhesuhdeväkivalta, seksuaalirikokset tai ihmiskauppa.

Rikokset keskittyvät pienelle tekijäjoukolle, jolla on usein heikkoon sosioekonomiseen asemaan, päihteisiin, syrjäytymiseen tai mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Noin 2-5 prosenttia väestöstä tekee yli puolet kaikista rikoslakirikoksista. Tämän ryhmän tekemät rikokset ovat luonteeltaan sellaisia, jotka näkyvät yhteiskunnassa ja jotka vaikuttavat ihmisten turvallisuuden tunteeseen: vahingontekoja, pahoinpitelyjä ja omaisuusrikoksia. Sama osuus väestöstä joutuu myös merkittävästi muita useammin rikosten uhriksi.

Poliisin toimintavalmiusaika heikkeni 2015 kaikkein kiireellisimpien tehtävien kiireellisyyssuokassa 1,1 minuuttia. Lähes 4 prosentissa hälytyksistä poliisin vasteaika oli yli tunnin ja 10 prosentissa hälytyksistä poliisin saapuminen kesti yli 40 minuuttia. Vasteajoissa on alueellisia eroja. Suomessa on kuntia, joissa vain noin joka toisella hälytystehtävällä poliisi on ollut paikalla alle tunnissa hälytyksestä.

Poliisin paljastamien liikennerikosten kokonaismäärä on laskenut vuoteen 2014 verrattuna 3,6 prosenttia. Niin sanotuista pimeistä jutuista, joissa tekijää ei valmiiksi tiedetä, selviää noin 20 prosenttia. Raiskauksista noin puolet jää selvittämättä, jos tekijää ei tiedetä. Pahoinpitelyistä jää selvittämättä lähes kaksi kolmesta. Omaisuusrikoksista vain noin joka kolmas selviää. Rikosten tutkinta-ajat ovat pidentyneet. Vuodesta 2011 rikoslakirikosten keskimääräinen tutkinta-aika on kasvanut 86 vuorokaudesta 119 vuorokauden vuonna 2015.

Viranomaisten tietoon tuli ennätysmäärä talousrikoksia vuonna 2015⁵. Poliisi kirjasi 1 842 uutta talousrikosilmoitusta, joka on suurin määrä viimeiseen kymmeneen

⁴ Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa (SPEK, 2015) ja poliisibarometri 2014

⁵ Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tuli vuoden 2016 tammi - maaliskuun aikana kaikkiaan 183 000 rikosta ja rikkomusta, mikä on 13 300 tapausta (6,8 prosenttia) vähemmän

vuoteen. Myös nettipetosten määrä on rajussa kasvussa. Törkeitä velallisen epärehellisyyskoskevien ilmoitusten määrä on noussut kolmessa vuodessa 52,7 prosenttia.

Valtakunnan rajan koskemattomuuden varmistamiseen käytetään suuri osa Rajavartiolaitoksen resursseista. Kaikki ulkorajan ylittävät henkilöt on tarkastettu. Rajat ylittävään rikollisuuteen ja muihin rajanylitysmuutoksissa havaittuihin turvallisuusuhkiin on puututtu. Rajatapahtumat ja alueloukkaukset on tutkittu. Merellä tapahtuviin hätätilanteisiin on kyetty osoittamaan apua. Vuonna 2015 oli kaikkiaan 1 675 meripelastustehtävää, joissa pystyttiin pelastamaan tai avustamaan yli 4 700 ihmistä. Onnettomuuksissa menehtyi 18 henkilöä. Hätätilanteissa ensimmäinen meripelastusyksikkö on ollut onnettomuuspaikalla keskimäärin 25 minuutissa. Vuosittain hätätilanteissa noin viidessä tapauksessa paikalle saapuminen kestää yli tunnin.

Pelastuslaitokset hoitavat vuosittain noin 100 000 pelastustehtävää. Kiireellisissä tehtävissä ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika oli vuonna 2015 keskimäärin 9,24 minuuttia. Korkeimman riskiluokan alueilla toimintavalmiusaika oli pääosassa hälytyksiä 5,3 minuuttia tai nopeampi. Harvaan asutuillakin seuduilla pelastuslaitoksen ensimmäinen yksikkö oli paikalla pelastustehtävissä keskimäärin 12,1 minuutissa tai nopeammin. Rakennuspaloissa ja liikenneonnettomuuksissa yli 40 minuutin toimintavalmiusaikoja on noin 130 tehtävissä vuosittain.

Hätäkeskukset vastaanottivat vuonna 2015 noin 3,7 miljoonaa hätäilmoitusta. Näistä hätäpuheluiden määrä oli noin 2,8 miljoonaa. Hätäpuheluihin vastattiin 10 sekunnissa 92 prosentissa puheluista. Tavoitetta vastata 30 sekunnissa 95 prosenttiin puheluista ei saavutettu. Hätäkeskukset välittivät yli 1,8 miljoonaa tehtävää, joista poliisille 51 prosenttia, terveystoimelle 42 prosenttia, pelastustoimelle 6 prosenttia ja sosiaalitoimelle, Rajavartiolaitokselle ja muille toimijoille 1 prosentti. Hätäkeskukset hoitivat itsenäisesti noin 2 miljoonaa tehtävää. Vuosittain noin 45 000 hätäpuhelun soittajaa joutuu odottamaan jonossa 0,5-5 minuuttia ja pisimmillään vastausta joutuu odottamaan noin 9 minuuttia.

Väkilukuun suhteutettuna Suomessa kuolee tulipaloissa enemmän ihmisiä kuin useimmissa Euroopan maissa. Viime vuosina tulipaloissa on kuollut keskimäärin 75 ihmistä joka vuosi ja loukkaantunut yli 600 ihmistä. Palokuolemista ja vakavista loukkaantumisista valtaosa tapahtuu asuntopaloissa.

Liikenneturvallisuudessa Suomi sijoittuu kymmenen parhaan EU-maan joukkoon, mutta sijoitus on heikompi kuin muiden Pohjoismaiden.

Turvallisuuden ylläpito vaikeutuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla

Sisäministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan turvallisuuden ylläpito vaikeutuu tulevaisuudessa koko maassa ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Viranomaisten

kuin vuotta aiemmin. Henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia tuli tietoon 8 250 eli 2,3 prosenttia edellisvuotta enemmän. Maksuvälinepetoksia kirjattiin vajaa 5 000, mikä on 174,6 prosenttia enemmän kuin vuoden 2015 ensimmäisellä neljänneksellä.

kokonaisresurssien kannalta tilanne on hankala. Suurissa kaupungeissa kysyntä ylittää tuntuvasti resurssien mahdollistaman tarjonnan erityisesti poliisipalveluissa. Pienissä kunnissa suurempia kaupunkeja vähäisempi kysyntä on sekin hoidettava eikä nykyistä tasoa voi enää heikentää. Pienissä ja syrjäisissä kunnissa keskimääräiset toimintavalmiusajat ovat paikoitellen jo nyt kestäättömän pitkiä. Harvaan asutuilla alueilla sopimuspalokunnilla on elintärkeä rooli viranomaispalvelujen tuottajana. Sisäministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan virasto on jäämässä ai-noaksi toimintakykyiseksi viranomaiseksi itärajan ja rannikon harvaanasutuilla alu-eilla.

1.3 Keskeiset uhkat muuttuneessa turvallisuustilan-teessa

Turvallisuusympäristö on monimutkaistunut ja muuttunut pysyvästi sekä sen ennustet-tavuus on heikentynyt.

Laittoman maahantulon lisääntyminen ja uudenlaiset uhkat ovat muuttaneet tilannetta pysyvästi.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Venäjän ja lännen suhteiden huononeminen ja laajamittainen laitton maahantulo ovat merkittävimät muutokset turvallisuusympäristössä. Laitonta maahantuloa voidaan käyttää voimapolitiikan välineenä. Uhkat monimutkaistuvat ja muuttuvat nopeasti. Tilan-teen ennustettavuus on heikentynyt merkittävästi. Turvallisuustilanteessa ei ole nähtävissä muutosta parempaan.

Laajamittainen maahantulo haastaa viranomaiset

Ennen kokematon turvapaikanhakijoiden määrä asettaa suuret haasteet turvapaik-kaprosessille, kotouttamiselle ja kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden palaut-tamiselle. Tilanne on lisännyt myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä. Vastaanottokeskuksiin on kohdistunut vahingontekoja ja ilkivaltaa. Turvapaikanha-kijoita on uhkailtu. Turvapaikanhakijoiden keskinäisten jännitteiden selvittelyissä ja viranomaisten toimien vastustamisessa on turvauduttu väkivaltaan. Suhteellista osuuttaan suurempi määrä turvapaikanhakijoita on epäiltynä seksuaalirikoksista.

Laittomaan maahantuloon liittyvä järjestäytynyt rikollisuus on kasvussa. Rikollisten kiinnijäämisriski on pieni, mutta rikoksella saadut hyödyt ovat suuria. Laittomasti maassa oleskelevilla ja turvapaikanhakijoilla on kohonnut riski velkaantua rikollisjär-jestöille, tulla muuten törkeästi hyväksikäytetyksi sekä joutua ihmiskaupan uhreiksi ja järjestäytyneen rikollisuuden piiriin.

Lähtöalueiden sodan ja rikollisuuden käytänteet vaikuttavat ihmisten toimintaan myös Suomessa. Aidosti turvapaikan tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden jou-kossa on myös henkilöitä, joita epäillään tai on jo tuomittu sotarikoksista. Myös ai-

empaa huomattavasti kovemman huumausainerikollisuuden arvioidaan saapuvan Suomeen uusien kansainvälisten kytkösten myötä.

Kotouttamisella ja kotoutumisella on olennainen merkitys sille, miten uusi tilanne vaikuttaa rikollisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen Suomessa.

Rasismi, viharikokset ja väkivaltaisten ääriliikkeiden toiminta ovat tulleet näkyvämmiksi, ja ne voivat lähivuosina uhata yhteiskuntarauhaa. Terrorismin uhka on kohonnut Suomessa. Konfliktialueilla taisteluihin osallistuneiden saapuminen ja paluu Suomeen sekä ääriliikkeistä kiinnostuneiden määrän kasvu ja heidän värväyksensä radikaaliin toimintaan kohottavat uhkaa. Suomeen on muotoutunut järjestäytyneitä terrorismin tukirakenteita. Yhteydet Suomesta terroristisiin toimijoihin ulkomailla ovat lisääntyneet.

Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden väheneminen ja epävakaa koettu yhteiskunnallinen tilanne kasvattavat myös kotimaisten ääriliikkeiden vetovoimaa ja ääriliikkeiden keskinäisiä yhteenottoja. Vallitseva yhteiskunnallinen ilmapiiri on otollinen radikaali-
liikehdinnän monimuotoiselle kasvulle.

Lähtöalueiden paine ja Euroopan vetovoima säilyvät suurina. Viisumipolitiikka, viisumikäytänteet ja korruptio kauttakulkumaissa mahdollistavat jatkossakin saapumisen Euroopan rajoille. Laiton maahantulo myös Euroopan unionin sisärajojen kautta jatkuu. Euroopassa oleskelee miljoonia turvapaikkaa hakeneita tai rekisteröimättömiä henkilöitä. Eurooppalaiset mekanismit ovat olleet riittämättömiä hallitsemaan tilannetta.

Venäjällä oleskeleet ja Venäjän kautta kulkeneet kolmansien maiden kansalaiset hakivat talvella suurina ryhminä turvapaikkaa Pohjois-Suomessa. Venäjän viranomaiset ovat puuttuneet laittoman maahantulon järjestämiseen ja jälleen estäneet Suomeen saapumisen ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja. Toimenpiteet Euroopan ulko- ja sisärajoilla sekä tilanne Venäjällä voivat lisätä laitonta maahantuloa Venäjältä Suomeen, sulan maan aikana myös maastorajojen kautta.

Hybridivaikuttamisen keinot ovat lisääntyneet

Hybridivaikuttamisen keinot valtiollisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet. Hybridivaikuttamista voi olla vaikea tunnistaa alkuvaiheessa. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tulee kuitenkin olla sekä kyky havaita uhkat että riittävät voimavarat pitkäkestoisenkin tilanteen hallitsemiseksi. Myös valtiollisten ja muiden toimijoiden informaatiovaikuttaminen on tunnistettava ja siihen on pystyttävä vastaamaan. Muuttuneessa tilanteessa korostuvat valtiollisen päätöksenteon ja ulkorajojen koskemattomuuden turvaaminen. Uudet jännitteet valtioiden välillä ovat mahdollisia.

Ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminta Suomessa on palannut kylmän sodan tasolle. Henkilölähteisiin perustuvan tiedustelun rinnalle on tullut tietoverkoissa tapahtuva tiedustelu.

Globaalit haasteet korostavat yhteistyön merkitystä niin ympäristöuhkien, verkkoriikollisuuden, rajat ylittävän rikollisuuden, laittoman maahantulon kuin terrorisminkin torjumisessa. Rikollisuutta ja muita turvallisuusuhkia esiintyy myös tietoverkoissa.

Suuronnettomuuksien⁶ seuraukset voivat olla merkittäviä, vaikka niiden todennäköisyys on pieni. Luonnon-, säteily-, kemikaali- ja räjähdysonnettomuuksien vaikutukset voivat olla kohtalokkaita ja ulottua laajalle alueelle niin maalla kuin merellä. Samoin kriittiseen infrastruktuuriin (liikennejärjestelmiin sekä sähkön ja veden jakeluun) kohdistuvat onnettomuudet ja häiriöt voivat vaikuttaa suureen määrään ihmisiä.

Turvallisuuden tunteen heikkenemisen seurauksena vaarana on se, että kaukaiseksi koetun viranomaistoiminnan rinnalle syntyy omankädenoikeuteen perustuvaa toimintaa sekä taajamissa että erityisesti harvaan asutuilla seuduilla.

1.4 Yleinen järjestys ja turvallisuus

Poliisin viimeaikaiset kehittämistoimet ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Poliisissa on viimeisen kymmenen vuoden aikana toimeenpantu kolme merkittävää hallintorakennemuutosta, joista viimeisin on Pora III -hanke. Hankkeen toimeenpanossa on vuoden 2015 loppuun mennessä saavutettu ne taloudelliset tavoitteet, joita sille asetettiin. Tämän selonteon myötä hanke todetaan päättyneeksi.

Poliisin rakenteelliset uudistukset ovat tehostaneet poliisin suorituskykyä ja parantaneet resurssien joustavaa käyttöä. Uudet, laajemmilla toimialueilla toimivat poliisilaitokset pystyvät entistä tehokkaammin hyödyntämään koko suuren poliisilaitoksen osaamista ja suorituskykyä alueensa kysyntään vastaamiseen ilman esimerkiksi virka-apupyyntöihin perustuvia järjestelyjä.

Uudet johtokeskukset varmistavat poliisin ammattimaisen operatiivisen johtamisen koko maassa ympärivuorokautisesti. Varallaoloon perustuvat johtamisjärjestelmät on poistettu ja toiminnassa on siirrytty uudelle tasolle. Paitsi vaativien tilanteiden johtaminen, myös kenttäjohtajien työn ohjaaminen sekä pakkokeinopäätösten että uuden lainsäädännön edellyttämien muotomääräysten täyttyminen on parantunut.

Rakenteellista uudistamista ja toimintojen kehittämistä on välttämätöntä edelleen jatkaa. Uusi kokonaisvaltainen vain poliisin hallinnon uudistamiseen kohdistuva (vrt. PORA I-III) rakennemuutos ei kuitenkaan tässä tilanteessa toisi enää merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä poliisille.

⁶ Sisäministeriö kartoitti Suomea uhkaavat riskit. Selvityksessä hahmoteltiin yhteensä 21 riskiskenaariota, jotka ovat Suomessa mahdollisia. Skenaariot on jaettu laajasti yhteiskuntaan vaikuttaviin tapahtumiin ja vakaviin alueellisiin tapahtumiin.

Poliisi hyödyntää laajasti teknologiaa palvelujen tuottamisessa ja kehittää sen tuomia mahdollisuuksia edelleen ottaen huomioon Suomen erityispiirteet, kuten pitkät etäisyydet ja harva-asutus. Poliisi on viimeisen kymmenen vuoden aikana ottanut käyttöön korkeatasoista teknologiaa niin rikostutkinnassa kuin operatiivisen toiminnan tiedonvälityksessä. Esimerkiksi kenttäjohtamisen web-tekniikan käyttöönotto partioiden työkaluna, virtuaalisten ryhmätyötilojen tehokas käyttö, liikennevalvonnan LIPRE-laitteet (rekisterikilpien automaattinen lukulaite), mobiilit alkometrit, tietoverkkojen tehokas käyttö sekä sakko- ja muiden asioiden syöttäminen suoraan rikosilmoitusjärjestelmään kentällä ovat parantaneet merkittävästi poliisin toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Teknisten järjestelmien käyttöönottoa hidastaa ja kustannuksia lisää se, että niillä tulee poliisitoiminnan luonteesta johtuen olla korkea toimintavarmuus ja tietoturvallisuus kaikissa olosuhteissa.

Näkyvä toiminta tietoverkoissa ja sosiaalisessa mediassa on kasvanut erityisesti 2010-luvulla. Internet on poliisitoiminnan näkökulmasta uusi "tila", jossa poliisin kaikkien toimintojen - rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen sekä lupahallinnon - tulee olla läsnä myös tulevaisuudessa.

Näkyvä poliisitoiminta sosiaalisessa mediassa on tavoittanut erityisesti nuoria, joille erilaiset vuorovaikutussuhteet verkossa ovat lisänneet myös rikoksen tekemisen ja rikoksen uhriksi joutumisen riskiä. Poliisi on myös kyennyt käyttämään sosiaalista mediaa tehokkaasti perinteisen poliisitoiminnan tukena muun muassa tiedottamalla vaaratilanteista, rikoksista ja kadonneista henkilöistä tavalla, joka on tavoittanut paljon ihmisiä lyhyessä ajassa.

Poliisilla on osaamista ja kykyä torjua globaaleja rikosilmiöitä. Kansainväliset yhteistoimintamuodot antavat hyvää tilannekuvaa liikkuvista rikollisryhmistä ja Suomen poliisi on torjunut tehokkaasti ja paljastanut kansainvälisiä rikoksia. Kansainvälinen yhteistyö luo mahdollisuudet kehittää toimintaa muilta saatujen kokemusten pohjalta. Suomi voi myös levittää muihin maihin poliisitoiminnan hyviä käytäntöjä, kuten edellä mainittua poliisin toimintaa sosiaalisessa mediassa. Valmisteilla oleva siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö tuo mahdollisuuksia arvioida paremmin valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen todennäköisyyttä ja siten kohdentaa niiden torjuntaan käytettäviä muita resursseja aiempaa paremmin.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö rikostorjunnassa (PTR) on ollut tärkeä voimavara erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden selvittämisessä. Sen keskeisenä vahvuutena on ollut yhteisen tietojärjestelmän käyttö rikosilmoitusten kirjaamiseen ja käsittelyyn sekä kunkin organisaation rikostiedustelun tuottaman tiedon käyttäminen yhteisen tilannekuvan luomisessa.

Poliisi on aktiivisesti kehittänyt ennalta estävää toimintaansa tavoitteenaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa vaikuttaa rikollisuuden ja häiriöiden juurisyihin. Muun muassa moniammatillisilla Ankkuri-, MARAK- ja väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn toimintamalleilla pyritään estämään yksilöiden ja ryhmien ajautu-

mista siihen pieneen väestönosaan, joka tekee suurimman osan rikoksista. Erityisesti rikoksilla oireileviin nuoriin kohdennetulla työllä on eri arvioiden mukaan ollut myönteinen, rikoksia vähentävä vaikutus. Turvallisuussuunnittelulla on pystytty paikallisesti vaikuttamaan siihen, että turvallisuusviranomaisten puuttumista vaativia ongelmia ja häiriöitä on vähemmän.

Poliisille osoitettujen voimavarojen vaikutukset yhteiskunnan turvallisuuteen

Poliisimiesten määrä on ollut laskussa jo useamman määrärahakehyskauden ajan. Poliisien määrä vuonna 2015 oli 7 250 (pl. Suojelupoliisissa työskentelevät poliisit). Kuluvan kehyskauden aikana poliisien määrä asettuu noin 7 000 poliisin tasoon. Poliisin koulutusmäärät pyritään suhteuttamaan vastaamaan tätä määrää poliiseja, kun huomioidaan eläke- ja muun poistuman vaikutus kokonaisuuteen. Jotta poliisin koulutuksen saaneiden määrä ei tulevaisuudessa laske alle 7 000 henkilön, tulee poliisin peruskoulutuksen aloituspaikkamäärän olla vähintään 300 vuonna 2016 ja edelleen 400 vuosittain vuoteen 2019 asti.

Poliisin henkilöstön vähennys kohdentuu pääosin poliisimiehiin. Muuta henkilöstöä voidaan vähentää hyvin rajallisesti. Hallinto- ja tukipalveluissa toimii poliisissa jo nyt suhteessa vähemmän henkilöitä kuin useimmissa valtion virastoissa. Vähennykset tässä henkilöstöryhmässä johtaisivat siihen, että poliisimiehet hoitavat myös näitä tehtäviä. Lupapalvelut ovat nettobudjetoitua toimintaa, joten lupahenkilöstön vähentäminen ei ole järkevä säästökeino. Lupahenkilöstön vähentäminen aiheuttaisi ainoastaan palvelutason laskua ja ruuhkautumista.

Vuonna 2017 poliisi pystyy sopeuttamaan toimintansa vähentämällä poliisimiesten määrää hallitusti määräaikaistuuksien loppuessa ja jättämällä täyttämättä palkattomia virkavapauksia ja osan eläkepoistumasta. Näillä toimilla poliisimiesten määrä vähenee noin 200 henkilötyövuotta vuoteen 2015 verrattuna. Vuodesta 2018 eteenpäin toteutettavien henkilöstövähennysten osalta ei ole varmuutta siitä, että ne voidaan toteuttaa virkajärjestelyillä sekä eläke- ja muulla poistumalla.

Henkilöstövaikutusten hillitsemiseksi poliisi sopeuttaa toimintaansa vuonna 2017 vähentämällä hankerahoitusta siten, että uusia hankkeita ei käynnistetä samassa määrin ja käynnissä olevat hankkeet toteutetaan supistetusti. Samoin luovutaan muutamista toiminnallisista lisähankinnoista. Toimitilakustannusten hillitsemiseksi on välttämätöntä vähentää myös poliisin toimitiloja. Tämä tarkoittaa tilankäytön tehostamisen lisäksi toimipisteverkoston karsimista.

Sekä toimintamäärärahojen että henkilöstön vähennykset kohdennetaan poliisitoimintaan siten, että kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuus pyritään turvaamaan ja ihmisten turvallisuutta ylläpitävä toiminta priorisoimaan. Näin ollen säästöt vaikuttavat erityisesti jo tapahtuneiden rikosten selvittämiseen sekä poliisin ennalta estävään toimintaan.

Poliisin heikentyvien voimavarojen arvioidut vaikutukset on kuvattu seuraavissa kappaleissa.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Valvonta- ja hälytystoiminnassa resurssien vähentäminen näkyy selvimmin näkyvän ja suunnitelmallisen valvonnan merkittävänä vähenemisenä. Poliisin henkilötyövuosia on vaikea painottaa valvonnan ja hälytystoiminnan välillä, koska käytännössä sama henkilöstö hoitaa molempia tehtäviä. Henkilöstön väheneminen aiheuttaa sen, että työajasta entistä suurempi osa kuluu hälytystehtäviin ja valvonnan työaika vähenee enemmän suhteessa hälytystoimintaan.

Merkittävästi vähentyvä valvonta todennäköisesti lisää yleisellä paikalla tapahtuneiden häiriöiden ja rikosten määrää (pahoinpitelyt, vahingonteot ym.). Tämä puolestaan lisää rikostutkinnan tehtävämääriä.

Lisäksi määrärahan tason muutokset näkyvät hälytystoiminnassa muun muassa pitenevinä toimintavalmiusaikoina, tiettyjen tehtävien priorisointina sekä suorituskyvyn heikkenemisenä. Poliisin hälytystehtävät keskittyvät voimakkaasti viikonloppu- ja yöihin. Siitä huolimatta, että poliisin työaika suunnataan näihin painopiste-aikoihin, joudutaan jo nykyisin priorisoimaan hälytystehtäviä kaikkein kiireisimpinä aikoina siten, että osa tehtävistä jää hoitamatta tai niille ehditään vasta sitten, kun poliisista ei enää ole apua tilanteessa. Vähenevä määrä poliisipartioita johtaa siihen, että yhä vakavampia ja kiireellisempiä hälytystehtäviä joudutaan siirtämään tai jättämään tekemättä.

Harvaan asutuilla alueilla turvallisuuden ylläpito vaikeutuu. Poliisin kokonaisresurssien kannalta tilanne on hankala. Suurissa kaupungeissa kysyntä ylittää tuntuvasti resurssien mahdollistaman poliisipalveluiden tarjonnan. Pienissä kunnissa vähäisenkin kysyntä on hoidettava, eikä nykyistä tasoa voi heikentää. Pienten ja syrjäisten kuntien keskimääräiset toimintavalmiusajat ovat paikoitellen jo nyt lähes tunnin mittaisia. Jos harva-alueiden hälytyspalvelut pidetään lähellä nykyistä tasoa, poliisipartioiden määrää ei harva-alueilta voida vähentää. Myös Rajavartiolaitoksen resursseja ollaan vähentämässä. Määrärahavähennys koskettaa siten suhteessa enemmän suurempia taajamia ja toimintavalmiusajat pitenevät selvästi myös taajamissa.

Yhteiskuntarauha

Poliisin suorituskyvyn heikkeneminen johtaa todennäköisimmin yksityisen turvallisuusalan palveluiden kysynnän kasvuun, kansalaisten eriarvoistumiseen palveluiden saatavuudessa sekä ennen muuta vähäosaisten aseman heikkenemiseen. Poliisi jatkaa ja kehittää yhteistyötä yksityisen turvallisuusalan kanssa, koska sillä on tärkeä merkitys sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä. Näkyvän poliisitoiminnan väheneminen johtaa kasvavassa määrin ihmisten omiin pyrkimyksiin vastata heikentyvään turvallisuuden tunteeseen. Tästä on nähty vahvoja merkkejä jo nyt perustettujen katupartioiden muodossa. Myös riskin oman käden oikeuden käyttöön arvioidaan kasvavan. Tämä todennäköisesti heikentää yhteiskuntarauhaa merkittävästi, koska kansalaiset pitävät poliisia neutraalina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaajana, mutta katupartiot ja vastaavat järjestelyt ovat sen sijaan omiaan vähentämään osan väestöstä turvallisuuden tunnetta.

Poliisin työturvallisuuden arvioidaan niin ikään heikkenevän käytettävissä olevien poliisipartioiden vähenemisen myötä. Niin kutsutuille monipartioitehtäville tai muihin vaativiin tehtäviin ei ole saatavilla tukipartioita, jolloin ongelmatilanteeseen joutu- neelle partiolle ei ole tarjolla apujoukkoja. Poliisi joutuu pahimmassa tapauksessa menemään vaativalle tehtävälle liian pienellä vahvuudella, minkä seurauksena poliisi saattaa joutua käyttämään kovempia voimakeinoja kuin muutoin olisi ollut tar- vetta. Tämä aiheuttaa helposti vaaratilanteita sekä poliisille että kohdehenkilöille. Lisäksi poliisin nauttima luottamus voi vaarantua vakavasti, jos tällaisiin tilanteisiin joudutaan toistuvasti.

Piilorikollisuuden paljastaminen ja ennalta estävä toiminta

Koska jo tapahtuneiden rikosten tutkinnalla on muuta poliisitoimintaa vähemmän vaikutusta rikosten vähentämiseen ja siten ihmisten turvallisuuteen, poliisihenkilös- tön vähennykset kohdistuvat suhteellisesti enemmän rikosten tutkintaan. Vähennykset näkyvät suoraan rikosten selvitysasteiden laskuna sekä pidentyneinä rikos- ten tutkinta-aikoina.

Poliisilla on lakisääteinen velvollisuus tutkia sen tietoon tulleet rikokset. Nykylain- säädännön mukaan poliisi ei juuri voi priorisoida rikostutkintaa jättämällä rikoksia tutkimatta. Sen lisäksi, että poliisille ilmoitettujen rikosten tutkinta-ajat pitenevät ja selvitystaso laskee, jää rikostorjunnan ainoaksi varsinaiseksi priorisointimahdolli- suudeksi vähentää poliisitoimintaa piilorikollisuuden paljastamiseksi. Tällaiset prio- risoinnit koskettavat etenkin törkeää huumorikollisuutta ja muuta järjestäytyntä ri- kollisuutta, jossa paljastava toiminta on keskeisessä asemassa. Tällaisia rikoksia ovat muun muassa ihmiskauppa ja tietoverkoissa tapahtuvat rikokset. Poliisin mah- dollisuudet panostaa muun muassa sarjoittamis- ja analyysityötä edellyttävään niin sanottujen pimeänä poliisin tietoon tulneiden rikosten selvittämiseen heikkenevät en- tisestään. Tämä luonnollisesti heikentää tällaisten omaisuusrikosten selvitysasteita. Erityisen huolestuttavaa tämä on, koska niin sanottu hit and run -tyyppinen (erityi- sesti ulkomaisten, liikkuvien ja järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemä) omaisuus- rikollisuus on yleistynyt.

Poliisin resurssitilanne lisää paineita vähentää erityisesti ennalta estävää toimintaa, jonka tavoitteena on vähentää rikoksia ja lisätä turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta. Vähennyspaine johtuu siitä, että ennalta estävään toimintaan ei liity sa- manlaisia selkeästi poliisia sitovia oikeudellisia velvoitteita kuin hälytystehtävän hoi- tamiseen tai rikoksen tutkimiseen. Arvioiden mukaan tämä kehitys johtaa kasvuun niin rikostutkinnan, koko oikeusketjun kuin rikollisuudesta aiheutuissa yhteiskun- nallisissa kokonaiskustannuksissa.

Liikenneturvallisuus

Henkilötyövoimaa edellyttävä liikennevalvonta vähenee. Tekniikkaa ei pystytä kehit- tämään niin, että sillä voitaisiin korvata henkilöstövähennyksien vaikutukset riittä- vässä määrin. Automaattisen valvonnan määrää ja laajuutta kehitetään, jolla osit- tain voidaan korvata henkilötyövoima.

Liikenneonnettomuuksien näkökulmasta erityisen riskialttiin käyttäytymisen - kuten rattijuopumusten ja törkeästi liikenneturvallisuutta vaarantavien ajotapojen - valvonta vähenee. Tällöin todellinen ja koettu kiinnijäämisriski liikenteessä pienenee. Tämä heikentää liikennesääntöjen noudattamista, mikä johtaa todennäköisesti liikenneonnettomuuksien määrän kasvuun.

Terrorismi, laiton tiedustelutoiminta ja väkivaltaiset ääriliikkeet

Suomen toimintaympäristön merkittävät muutokset kohdistuvat kaikkeen Suojelupoliisin toimintaan (terrorismin torjunta, sisäinen turvallisuus, laittoman tiedustelun torjunta sekä tiedonkeruu- ja raportointitoiminta). Turvapaikanhakijoiden määrän enakoimaton kasvu ja siihen liittyvät seurausilmiöt muokkaavat edelleen toimintaympäristöä entistä monitahoisempaan sekä haasteellisempaan suuntaan odottamattomasti ja nopeasti. Suurin muutos on meneillään terrorismitorjunnassa, mutta kehitys myös muilla valtion turvallisuuteen liittyvillä sisäisen turvallisuuden sektoreilla on nopeaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa.

Tekninen kehitys ja erityisesti yhteiskunnan toimintojen siirtyminen yhä enenevässä määrin tietoverkkoihin asettaa erityisiä haasteita myös Suojelupoliisille. Suojelupoliisin tiedonhankinta on hankaloitunut huomattavasti voimakkaan digitalisaatiokehityksen myötä. Tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden käyttämien välineiden sisältämät tietomäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Tämä johtuu erityisesti sosiaalisen median nopeasta kehityksestä ja kasvavasta käytöstä viestinnässä ja yhteydenpidossa. Tämä ja järjestelmien kasvava salaus on kasvattanut henkilö- ja tietoteknisten resurssien tarvetta entisestään.

1.5 Rajaturvallisuus ja merelliset turvallisuustehtävät

Rajavartiolaitos on supistanut toimintaansa 1990-luvulta lähtien

Rajavartiolaitoksen henkilöstö on vähentynyt 1990-luvun alusta noin 25 prosenttia. Samaan aikaan on tehty omin toimenpitein noin 2 500 virkamiehen siirto uusiin tehtäviin, joista 1 500 rajanylityspaikoille tarkastamaan parhaimmillaan 1 600 prosenttia kasvanutta rajanylitysliikennettä. Rajavartiolaitos on supistanut organisaatiotaan ja vähentänyt toimitilojaan merkittävästi vuosikymmenten ajan.

Rajavartiolaitos on lakkauttanut yhden merivartioston, varusmiesyksikön, meripelastuslohkokeskuksen, koulutuskeskuksen, 70 prosenttia vartioasemistaan ja kaksi paikallistason johtoporrasta. Toimintaa on kehitetty muun muassa hankkimalla valvontatekniikkaa, lisäämällä liikkuvuutta sekä virtaviivaistamalla ja automatisoimalla rajatarkastusprosessia. Toiminnot sisärajoilla on ajettu alas. Rajavartiolaitos on tuottanut suuria kumppanuushyötyjä rajatarkastuksissa, rikostorjunnassa, meri- ja ympäristövalvonnassa ja sotilaallisessa maanpuolustuksessa.

Rajavartiolaitoksessa on ollut käynnissä vuodesta 2013 vuoteen 2017 ulottuva 28 miljoonan euron (noin 13 prosenttia toimintamenoista) sopeuttamisohjelma. Säästötoimien ulkopuolelle jätettiin vain kaakkoisen maastorajan (200 km) kattava valvon-

ta, ulkorajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta ja meripelastusjärjestelmän luotettavuus. Lisäksi sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteista on huolehdittu täysimääräisesti. Tämä sopeuttamisohjelma suunniteltiin suotuisan turvallisuustilanteen vallitessa 2012. Suurista haasteista huolimatta sopeuttamisohjelman toimeenpanossa on onnistuttu ja säästöt saavutettaneen. Tämä kuitenkin merkitsee, että itärajan valvonnasta vähentyy henkilöstöä 40 prosenttia. Sopeuttamisohjelman aikana Rajavartiolaitokseen kohdistetut lisäsäästöt pakottavat uusiin sopeuttamistoimiin. Hallitusohjelmassa osoitettu sisäisen turvallisuuden lisämääräraha Rajavartiolaitokselle riittää kattamaan vain edellisen hallituksen 2014 kohdentamat määrärahavähennykset.

Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevaa rahoitusta pienentävät talousarviomäärärahan väheneminen, hintojen nousu ja mahdollinen yhteiskuntasopimuksen työaikaa lisäävän osuuden poisto. Sopeuttamistarpeeksi vuoteen 2020 mennessä arvioidaan yhteensä 15 miljoonaa euroa. Pelkästään henkilöstövaikutuksina tämä vastaisi noin 240 henkilötyövuotta.

Rajavartiolaitos jatkaa tehtävien ja voimavarojen priorisointia. Rajavartiolaitos keskittyy huolehtimaan itärajan perustason valvonnasta, rajanylitysliikenteen turvallisuudesta ja meripelastuksen johtamisesta. Sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteet hoidetaan täysimääräisesti.

Itärajan valvonta

Rajavartiolaitos palauttaa 100 rajavartijan työpanoksen rajanylityspaikoilta itärajan vartiointiin korvaamaan osaa valvontahenkilöstön vähennyksestä. Tämä mahdollistaa itärajalla perustason valvonnan ylläpidon. Valvontataso on riittävä rajatilanteen ollessa rauhallinen. Tämä taso ei kuitenkaan mahdollista reagointia rajatilanteen poikkeamiin. Vähentynyttä henkilöstöä ei ole myöskään mahdollista korvata passiivisella teknisellä valvonnalla. Rajajärjestys ja rajaturvallisuus ovat entistä voimakkaammin riippuvaisia Venäjän rajavalvontajärjestelmästä.

Resurssivähennykset luovat paineita rajoittaa itärajan rajanylityspaikkojen aukioloa ja vähentää tilapäisten rajanylityspaikkojen määrää. Rajavartiolaitos selvittää mahdollisuuksia sulkea Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat yöajaksi sekä rajoittaa Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen aukioloa. Helsinki-Vantaan lentoasemalla kasvavan rajanylitysliikenteen vaatiman lisähenkilöstön tarvetta vähennetään lisäämällä automaattisia rajatarkastuslinjastoja. Muilta osin mahdollisuus vastata liikenteen kasvuun menetetään. EU:n viisumitietoasetuksen mukainen sormenjälkitarkastus lisää yksittäisen viisumivelvollisen rajatarkastuksen kestoja 30–50 prosenttia. Lisäksi EU-kansalaisten tarkastusaika kaksinkertaistuu, jos komission ehdotukset pakollisista rekisterikyselyistä toteutuvat. Rajanylitysliikenteen sujuvuus heikkenee näistäkin syistä.

Rajavartiolaitos vähentää ulkomailla toimivien yhdysmiesten määrää, osallistumistaan PTR-toimintaan sekä pääosin laittomaan maahantuloon keskittyvää rikostorjuntaa sisärajoilla.

Meripelastusvalmius ja harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut

Peruskorjausta vaativasta vartiolaiva Merikarhusta luovutaan. Jäljelle jäisi kolme vartiolaivaa. Turun helikopteritukikohdan huonon sään toimintavalmiutta lasketaan luopumalla lennonjohtopalveluista. Huonolla säällä operoitaisiin Helsingistä.

Rajavartiolaitos suunnittelee luopuvansa Porkkalan, Kaskisen, Kalajoen ja Kemlin merivartioasemista. Merivartioasemien 1960–1980 luvuilla hankituista vanhentuneista ja uusimista odottavista rannikkovartioveneistä luovutaan vähitellen. Nämä toimenpiteet heikentävät meripelastusvalmiutta edelleen.

Myös Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet hoitaa viranomaisaputehtäviä heikkenevät. Rajavartiolaitos hoitaa vuosittain noin 600 poliisitehtävää, noin 1 300 etsintä- ja pelastustehtävää maa-alueilla ja noin 600 ensihoitotehtävää muuten kuin meripelastuksen yhteydessä. Suuri osa näistä tehtävistä jää muiden viranomaisten hoidettavaksi tai hoitamatta. Erityisesti tämä koskettaa Pohjois-Karjalaa, Kainuuta, Lappia ja Pohjanlahden aluetta.

Rajavartiolaitos tehostaa sisäistä hallintoaan keskittämällä ja karsimalla esikunta-toimintojaan, vähentämällä henkilöstön perus- ja täydennyskoulutusta sekä sääntämällä työterveyshuollossa ja matkustamisessa. Kuljetusvälineiden määrää vähennetään ja niiden käyttöikää jatketaan. Tieto- ja valvontajärjestelmien osalta keskitytään nykyisten järjestelmien ylläpitoon minimitasolla.

Näillä toimilla muista toimintamenoista olisi mahdollista saada noin 9 miljoonan euron säästö. Henkilöstöön kohdistuvaa sopeuttamistarvetta jäisi edelleen noin 100 henkilötyövuotta, joka voidaan kattaa eläkepoistumaa hyödyntäen ja minimoimalla uuden henkilöstön rekrytointi vuosiksi. Rajavartijoita koulutetaan vain itärajalle eläkepoistuman verran.

1.6 Pelastustoimen tehtävät

Pelastustoimen toimiala on organisoitu eri tavoin kuin muiden turvallisuusviranomaisten. Keskus- ja aluehallinto (sisäministeriö, Pelastusopisto, aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueet) ovat valtion organisaatioita. Paikallistasolla toimivat 22 pelastuslaitosta ovat kuntien yhdessä ylläpitämiä ja rahoittamia. Pelastustoimen toimialalla myös järjestöillä on vahva rooli.

Pelastustoimen palvelujen nykyistä tehokkaampi ja taloudellisempi tuottaminen edellyttää selkeää ja vahvaa valtakunnallista ohjausta. Pelastustoimen nykyiset rakenteet eivät enää vastaa muuttunutta toimintaympäristöä ja yhteistyöviranomaisten muuttuvia rakenteita. Nykyinen pelastustoimen ohjausjärjestelmä ei mahdollista toiminnan kehittämistä nopeasti ja yhtenäisesti eikä sovellu kansainvälisiin velvoit-teisiin vastaamiseen.

Pelastustoimen nykyinen organisointimalli ei ole mahdollistanut resurssien tehokasta käyttöä eikä toiminnan välttämätöntä kehittämistä, vaan pelastustoimi ja sen palvelut ovat sirpaloituneet. Koska taloudelliset resurssit eivät vähene tasaisesti kaikilla alueilla, nykyinen rakenne saattaa johtaa palvelutason aiempaa suurempaan vaihteluun eri alueiden välillä.

Hallitus on sopinut sopeutusohjelmasta, joka nettomääräisesti vahvistaa julkista taloutta 4 miljardilla eurolla vuoden 2019 tasolla. Lisäksi hallitus toteuttaa pitkällä aikavälillä vaikuttavia toimia, joiden tarkoitus on vahvistaa julkista taloutta vuositason tasolla 4 miljardilla eurolla. Tärkeimpiä toimia ovat sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen. Pelastustoimen rakenteiden uudistaminen linkittyy sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennemuutokseen. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämiskäytännön muutos vaikuttaa pelastustoimen toimialaan merkittävästi, koska pelastuslaitokset hoitavat suuren osan kiireellisistä ensihoitotehtävistä. Pelastustoimen ja ensihoidon organisointi saman oikeushenkilön toimintana varmistaa pelastustoimen mahdollisuuden toimia ensihoidon palvelun tuottajana. Myös pelastustoimen tehtävät osoitetaan viidelle maakunnalle 1.1.2019 lähtien.

Pelastustoimi on oma toimialansa uudessa maakunnallisessa hallintomallissa. Pelastuslaitokset tukevat asiantuntijuudellaan ja toiminnallaan maakuntien ja kuntien toimijoiden varautumisen ja sisäisen turvallisuuden kehittämistä. Lisäksi maakuntien toimijat ja kunnat voivat hyödyntää pelastuslaitosten 24/7-valmiudessa olevia tilannekeskuksia ja johtamisen tukemista suuronnettomuuksissa ja muissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Pelastustoimen kansainvälinen toiminta tukee kansallista valmiutta ja kriisinsietokykyä.

Pelastuslaitosten kokonaismenot ovat noin 400 miljoonaa euroa vuosittain ja tavoitteena on, että menotason nousu pyritään rajoittamaan sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen tavoin alle 1 prosenttiin vuosina 2019–2029. Menojen nousua voidaan pitää kurissa kahdella tavalla: tehostamalla nykyisten voimavarojen käyttöä tai vähentämällä voimavaroja. Turvallisuuden kannalta olennaista on, että pelastustoimen nykyisiä voimavaroja käytetään käyttämään aiempaa tehokkaammin, jolloin paine henkilöstövähennyksiin pienenee ja menokehitys on maltillista.

Sisäministeriö käynnisti joulukuussa 2015 pelastustoimen uudistamishankkeen, jonka tavoitteena on

1) varmistaa pelastustoimen mahdollisuus toimia ensihoidon palvelujen tuottajana sekä 2) toteuttaa pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein ja tehokkaasti.

Pelastustoimen rakenteiden uudistaminen edellyttää kertaluonteisia investointeja, mutta niiden esittäminen vielä tässä vaiheessa ei ole mahdollista.

Pelastusopisto

Pelastusopiston määrärahakehitys laskee noin 12,5 miljoonasta eurosta noin 10,2

miljoonaan euroon vuosina 2015–2019. Tämä merkitsee noin 20 prosentin vähennystä viraston määrärahoihin. Määrärahojen laskusta huolimatta Pelastusopisto kykenee selviytymään nykyisistä tehtävistään toteuttamiensa sopeutustoimien johdosta sekä investointeja lykkäämällä. Opetustoiminnassa tarvittavan pelastustoimen kalliin kaluston, kuten paloautojen, käyttöikää pidennetään ja tarvittavia hankintoja lykätään. Myös koulutuksessa tarvittavien tietojärjestelmien simulaattorien (muun muassa hätäkeskustietojärjestelmän simulaattori) investointeja joudutaan lykkäämään. Korvausinvestoinnit kasautuvat näin ollen kehyskauden lopulle.

Suurimpana haasteena on turvata pelastustoimen päällystön ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen rahoitus. Tällä hetkellä ammattikorkeakoulututkintoon johtavan pelastustoimen päällystön koulutuksen järjestää Savonia-ammattikorkeakoulu yhteistyössä Pelastusopiston kanssa. Käytännössä Pelastusopisto on toteuttanut koulutuksen kokonaan. Savonia-ammattikorkeakoulu on vähentänyt Pelastusopistolle annettavaa rahoitusosuutta yli 20 prosenttia vuosien 2013–2016 aikana. Tähän on syynä ammattikorkeakoulujen valtion rahoituksen muutos. Pelastusopisto ei pysty enää kompensoimaan tulojen vähennystä muusta toiminnastaan. Tämän vuoksi sisäministeriö valmistelee koulutuksen siirtoa Poliisiammattikorkeakoulun vastuulle vakaamman rahoituksen turvaamiseksi.

1.7 Hätäkeskuspalvelut

Hätäkeskustoimintaa on kehitetty johdonmukaisesti 1990-luvulta lähtien. Vuonna 1991 Suomessa toimi 133 erilaista viranomaisten hätä- ja hälytyskeskusta. 2000-luvun hätäkeskusuudistuksessa Suomeen perustettiin viisitoista hätäkeskusta ja Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksen jälkeen hätäkeskuksia on tällä hetkellä kuusi.

Eduskunnalle vuonna 2007 annetun hätäkeskustoimintaa koskevan selonteon ja sisäministeriön vuonna 2009 antamien strategisten linjausten mukaisesti lainsäädäntö ja johtamisrakenteet on uudistettu ja valtakunnalliset toimintamallit on yhdenmuokaistettu. Verkottuneen hätäkeskustoiminnan koko Suomessa (pl. Ahvenanmaa) mahdollistava uusi hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) otetaan käyttöön.

Hätäkeskustoiminta on yksi tärkeimmistä toiminnoista, jotka vaikuttavat suoraan luottamukseen viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan. Yhteiskunnan kompleksisuuden lisääntyessä ja väestön ikääntyessä hätäkeskustoiminta muuttuu entistä vaativammaksi. Hätäkeskuslaitoksen rooli yhteiskunnan varautumisessa korostuu muuttuneen turvallisuusympäristön myötä. Hätäkeskuslaitos on tärkeä toimija yhteiskunnan turvallisuuskentässä ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvan tuottamisessa. Se on hätätilanteissa tiedonkulun keskipiste ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kannalta keskeinen taho.

Toimintaympäristön muutokset, muun muassa digitalisaatio, väestö- ja aluerakenteen muutokset ja tekninen kehitys sekä viranomaiskentässä tapahtuvat muutokset

lisäävät edelleen hätäkeskustoimintaan kohdistuvia palveluodotuksia ja tuottavuusvaatimuksia. Yhteiskunnan digitalisoituminen muokkaa hätäkeskustoimintaa suhteellisesti enemmän kuin muita turvallisuusviranomaisia. Edellä mainittuun liittyvät niin väestön odotukset seuraavan polven hätäpalveluista, viranomaisten tietoturvalisua ja kybervarautumista koskevat määräykset kuin EU:n toimintaan liittyvät linjauksetkin.

Hätäkeskustoiminnan kehittämisenä on hyödynnetty digitalisaatiota. Häädässä olevan ihmisen paikantamiseen ja hätäilmoituksen tekemiseen liittyviä sovelluksia on kehitetty menestyksekkäästi. Suomessa on tällä hetkellä yksi maailman kehittyneimmistä hätäkeskustoiminnan malleista ja Hätäkeskuslaitos on palkittu Euroopan hätänumerojärjestö EENA:n toimesta jo kahdesti - kansallisen hätäkeskusjärjestelmän ja viranomaisyhteistyön osalta.

Hätäkeskustoimintaan ja sen kehittämiseen vaikuttavat Euroopan unionissa asetettavat säädökset. Uusina palveluina tullaan ottamaan käyttöön muun muassa ajoneuvojen törmäyshälytysjärjestelmä (eCall) ja kadonneiden lasten vihjenumero.

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärää on vähennetty vuosien 2011 - 2015 välisenä aikana 763 henkilöstä noin 600:aan. Hätäkeskuslaitos joutuu edelleen tekemään vuosina 2016–2017 sopeutustoimia sekä lykkäämään investointeja. Siksi nykyisen palvelutason ylläpito vaikeutuu ja häiriöiden todennäköisyys lisääntyy. Vuodesta 2018 alkaen nykyinen määrärahakehys aiheuttaa paineita vähentää henkilöstöä edelleen ja heikentää palveluiden tasoa nykyisestä huomattavasti. Nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttäisi Hätäkeskuslaitokselle vähintään 600 - 630 henkilötyövuoden tasoa.

2 Suorituskyvyn kehittäminen

Erityisesti seuraavat näkökohdat vaikuttavat sisäministeriön hallinnonalan toimintaan kuluvaan kehyskauden aikana:

1. Tilannekuvan merkitys on korostunut ja toimintaympäristö on muuttunut pysyvästi
2. Turvallisuus on kaikkien ratkaisujen keskiössä
3. Henkilöstön merkitys korostuu entisestään
4. Sopeuttaminen on välttämätöntä
5. Tunnistetaan keskeiset poliittista linjausta vaativat priorisoinnit

1. Tilannekuvan merkitys on korostunut ja toimintaympäristö on muuttunut pysyvästi

Kaikessa toiminnassa on välttämätöntä huomioida muuttuneen ja entistä ennakoimattoman toimintaympäristön vaikutukset. Toimintaympäristön muutosta ja siihen liittyviä ilmiöitä pyritään ennakoimaan aikaisempaa pro-aktiivisemmin ja tuomaan tätä kautta saatavat tulokset vaikuttavammin erityisesti määräraha- ja talousarviovalmistelun yhteyteen. Toimintaympäristön muutosnopeuden, ennakoimattomuuden ja käytettävissä olevien resurssien välisen suhteen yhteensovittamisen merkitys korostuu.

2. Turvallisuus on kaiken keskiössä

Sopeuttamisen edellyttämät toimet koskien toimintamäärärahoja ja henkilöstöä kohdennetaan siten, että kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuus pyritään aina turvaamaan ja ihmisten turvallisuutta ylläpitävää toimintaa priorisoimaan. Sopeuttamistoimet vaikuttavat näin ollen esimerkiksi jo tapahtuneiden rikosten selvittämiseen, ennalta estävään toimintaan tai rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen.

3. Henkilöstön merkitys korostuu entisestään

Sisäministeriön hallinnonalan kulurakenne painottuu erittäin vahvasti toimintamenoihin. Sisäisen turvallisuuden viranomaiset ovat koko 2000-luvun toteuttaneet suuria rakenteellisia uudistuksia ja sopeuttamistoimia. Rakenteellisten uudistusten seurauksena hallinto- ja tukitehtäviä on karsittu ja niiden tuottavuutta on parannettu kaikilla sisäministeriön hallinnonalan toimialoilla. Näin ollen mahdolliset lisäsopeuttamistoimet kohdistuvat aikaisempaa voimakkaammin juuri operatiiviseen henkilöstöön. Muuta henkilöstöä voidaan vähentää enää hyvin vähän. Vaarana on myös se, että hallinto- ja tukipalveluiden edelleen karsiminen johtaa siihen, että vähennykset tässä henkilöstöryhmässä johtaisivat siihen, että operatiivinen henkilöstö hoitavat myös näitä tehtäviä.

Poliisien, rajavartioiden, pelastajien ja hätäkeskuspäivystäjien koulutusmäärä on sidoksissa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Vaikka viranomaisille pystyttäisiinkin osoittamaan määrärahaa yksittäisten tilanteiden hoitamiseksi, toimivaltaisen virkamiehen koulutus kestää 1-3 vuotta. Poliisilla, Rajavartiolaitoksella ja Hätäkeskuslai-

toksella tulee olla riittävä määrä henkilöstöä. Se on tärkein edellytys sisäisen turvallisuuden tehtävien hoitamiselle.

Tavoitteena on priorisoida voimavarat ydintehtäviin samalla kun henkilöstövaikutukset pyritään pitämään mahdollisimman pieninä.

4. Sopeuttaminen on välttämätöntä

Nykyinen kehystaso edellyttää kaikilta toimialoilta sopeuttamistoimia. Kaikki toimialat siirtävät vuosille 2016 - 2017 suunniteltuja investointeja tai hankintoja siinä määrin kuin se on mahdollista vaarantamatta keskeisten operatiivisten palvelujen kuten kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuutta. Investointien siirto tulee mahdollisuuksien mukaan toteuttaa siten, että esimerkiksi palvelutason ylläpito ei vaikeudu eikä erilaisten häiriöiden todennäköisyys lisääny. Sopeuttamisen myötä kuitenkin tunnistetaan tämän riskin kasvu. Vuosien 2016 - 2017 osalta hyväksytään investointien ja hankintojen siirto sekä korjausvelan kasvu. Samalla tunnistetaan tästä aiheutuvat menopaineet kehyskauden loppuvuosille. Korvausinvestoinnit kasautuvat kehyskauden lopulle.

5. Tunnistetaan keskeiset poliittista linjausta vaativat priorisoinnit

Selonteko sisältää lukuisia poliittista linjausta vaativia kokonaisuuksia. Näiden kokonaisuuksien tunnistaminen ja linjaaminen osana selonteon käsittelyä on välttämätöntä kyseessä oleviin toimenpiteisiin liittyvien valmistelujen käynnistämiseksi välittömästi. Näin toimeenpano on mahdollista käynnistää jo vuoden 2017 kuluessa ja toimenpiteet vaikuttavat kehyskauden loppuvuosina. Esimerkkejä tällaisista kokonaisuuksista ovat muiden muassa seuraavat selontekoon liittyvä esitykset:

- Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnassa resurssien vähentäminen näkyy selvimminkin näkyvän ja suunnitelmallisen valvonnan merkittävänä vähenemisenä. Resurssitilanne näkyy suoraan myös suoraan rikosten selvitysasteiden laskuna sekä pidentyneinä rikosten tutkinta-aikoina. Näin ollen on välttämätöntä luoda järjestelmä, jolla määritellään poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen painopisteet ja prioriteetit määrääjäksi, jotka ovat realistisia suhteessa poliisin käytettävissä oleviin aleneviin voimavaroihin nähden.
- Rajavartiolaitos selvittää mahdollisuudet sulkea Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat yöajaksi sekä rajoittaa Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen aukioloa. Myös joistakin merivartioasemista luopumista suunnitellaan. Turun helikopteritukikohdan huonon sään toimintavalmiutta lasketaan luopumalla lennonjohtopalveluista.
- Hätäkeskuslaitos joutuu edelleen tekemään vuosina 2016–2017 sopeuttamistoimia sekä lykkäämään investointeja. Niiden vuoksi nykyisen palvelutason ylläpito vaikeutuu ja häiriöiden todennäköisyys lisääntyy.
- Sisäisen turvallisuuden ydintehtävien ja PTR- (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) viranomaisten johtamisvastuita selvennetään ja täsmennetään. Johtamisvastuiden kirkastamisen ohella on välttämätöntä arvioida kaikki PTR -

yhteistyön ja toimintatapojen kehittämiseksi olevat keinot. Sisäministeriö esittää selvitettäväksi samalla myös muiden erilaisten sisäiseen turvallisuuteen toimintojen nykytilanne ja kehittämismahdollisuudet. Selvitettäviä kokonaisuuksia voivat olla esimerkiksi eri viranomaisten ylläpitämät 24/7 päivystyspalvelut ja sisäisen turvallisuuden oppilaitosten yhteistyön syventäminen sisäisen turvallisuuden parlamentaarisen työryhmän esitysten mukaisesti.

- Sopeuttamisen seurauksena on syntynyt epäsuhta turvallisuustilanteen edellyttämien vaatimusten ja kansalaisten palveluodotusten ja toisaalta viranomaisten resurssien välillä. Viranomaisten henkilöstö ei riitä pitkäkestoisten häiriö- ja poikkeustilanteiden hoitamiseen.

Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten suorituskyvyn kehittämisen yhteiset painopisteet liittyvät laittoman maahantulon ja turvapaikkatilanteen hallintaan, hybridiuhkien torjuntaan sekä sisäisen tehokkuuden parantamiseen. Viranomaisten sisäistä tehokkuutta parannetaan uudistamalla rakenteita ja prosesseja.

Hybridiuhat ovat käytännön toiminnaksi konkretisoituessaan sellaisia sisäisen turvallisuuden häiriötilanteita, joiden torjunta edellyttää kokonaisturvallisuuden kentässä usean viranomaisen yhteistyötä.

Suorituskyvyn turvaaminen ja uhkiin vastaaminen edellyttää ennen kaikkea toimivaltaisia virkamiehiä. Tämän lisäksi varaudutaan sisäisen turvallisuuden reservien käyttöön. Sisäisen turvallisuuden reserveinä huomioidaan muun muassa hallinnonalan oppilaitosten opiskelijat, äskettäin eläköityneet poliisi- ja rajavartiomiehet sekä rajajoukot ja kehitettävä täydennyspoliisijärjestelmä. Sisäisen turvallisuuden reservien lisäksi varautumisen suunnittelussa otetaan huomioon Puolustusvoimilta saatavissa oleva virka-apu.

Viranomaisten suorituskyvyn lisäksi tulee kattavasti huolehtia kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksista. Suomen Punainen Risti, sopimuspalokunnat, meripelastusseurat, Vapaaehtoinen pelastuspalvelu ja lukuisat muut toimijat ovat välttämättömiä sisäisen turvallisuuden palvelujen tuottajia.

Viranomaisten ja kolmannen sektorin ohella elinkeinoelämällä on tärkeä asema sisäisen turvallisuuden kysymyksissä.

Sisäisen turvallisuuden ydintehtävien ja PTR- (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) viranomaisten johtamisvastuiden tulee olla selkeitä. Tullin tehtävistä muut kuin veronkantotehtävät ovat sisäisen turvallisuuden tehtäviä. Nyt näitä tehtäviä ohjaa valtiovarainministeriö. Tullin verotustehtävät tullaan siirtämään Sipilän hallitusohjelman mukaisesti verohallintoon. Myös sisäisen turvallisuuden tehtävien ohjauksen tehostaminen Tulli - sisäministeriö viitekehyksessä nähdään nykyisessä turvallisuus- ja tilustilanteessa välttämättömänä, jotta viranomaisten kokonaiskapasiteetti voidaan hyödyntää paremmin sisäisen turvallisuuden takaamiseksi. Ohjauksen tehostamisella saavutettaisiin olennaisia vaikuttavuus-, tuottavuus- ja kumppanuushyötyjä.

Toimialakohtaiset kehittämistarpeet on kuvattu tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

2.1 Poliisitoimi

Poliisitoiminnan kehittämislinjaukset voidaan tiivistää neljään asiaan. Ensiksi poliisitoiminnan painopisteet on määriteltävä poliittisessa päätöksenteossa. Toiseksi, rikostorjunnan vaikuttavuutta tulee lisätä päättämällä mitä jätetään tutkimatta. Kolmantena kehittämislinjauksena parannetaan ennalta estävän toiminnan vaikuttavuutta ja neljäntenä linjauksena palvelut tuodaan lähemmäksi ihmisiä. Kehittämislinjausten tavoitteina on, että poliisipalvelujen yleiseen kysyntään voidaan vaikuttaa vähentävästi ja käytössä olevia voimavaroja voidaan kohdentaa sellaisiin toimenpiteisiin, jotka lisäävät ihmisten turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.

1. Poliisitoiminnan painopisteet on määriteltävä poliittisessa päätöksenteossa.

Poliisilaista tulevat poliisin tehtävät ovat nyt liian yleisiä, jotta niiden pohjalta voitaisiin määritellä, mihin asioihin poliisin voimavarat tulee kohdentaa ja missä suhteessa. Nähtävissä olevilla resursseilla voimavarojen kohdentaminen on kuitenkin välttämätöntä. Poliisin tietoon tulleita rikoksia ja turvallisuusuhkia on niin paljon, etteivät voimavarat riitä niiden hoitamiseen kansalaisten odotuksia vastaavalla tavalla. Lisäksi paljon vakavaa rikollisuutta sekä ihmisten arjen turvallisuuteen vaikuttavaa rikollisuutta jää kokonaan piiloon.

Poliisitoiminnan painopisteet on nykyisin määritelty toiminnallisista lähtökohdista. Esimerkiksi talousrikostorjunta tuottaa valtiolle rikoshyötynä enemmän rahaa kuin siihen kuluu. Siihen panostaminen on kustannustehokasta.

Huumausainerikollisuudessa paljastava toiminta on rikollisuuden torjunnan perusedellytys. Jotkut rikokset taas ovat yhteiskunnallisesti niin vakavia, että pelkkä niiden selvittäminen ei riitä vaan niitä täytyy pyrkiä ennalta estämään. Tällaisia ovat esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa valmistellut hankkeet ja rikokset sekä muut laajamittaiset väkivallanteot ja valtion turvallisuutta uhkaava toiminta.

Toiminnallisista näkökohdista huolimatta poliisin resurssien kohdentaminen on aina myös arvovalinta. Mitä rikoksia poliisin tulisi torjua ja millä keinoin? Koska poliisitoiminnan painopisteet ovat arvovalinta ja poliittisessa päätöksenteossa määritellään sekä poliisin tehtävät että resurssit, tulisi myös poliisitoiminnan painopisteet määritellä osana poliittista päätöksentekoa.

Poliisitoimintaa ei ole tarpeen ennalta priorisoida lupahallinnon tai ulkomaalaisasioiden osalta. Myös hälytystoiminnan tehtävät priorisoidaan jatkossakin poliisin yleis- ja kenttäjohtossa ammatillisen kiireellisyysarvion perusteella.

Toimenpiteet:

- Luodaan järjestelmä, jolla määritellään poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen

painopisteet ja prioriteetit määrääjäksi. Painopisteet ja prioriteetit määritellään poliittisessa päätöksenteossa ja ne mitoitetaan poliisin käytettävissä oleviin supistuviin voimavaroihin, ja niitä on voitava tarkistaa talousarvioiden yhteydessä.

- Järjestelmällä tulee olla oikeudellista painoarvoa siten, että painopisteiden ulkopuolelle jääviä, poliisin lakisääteisten tehtävien piiriin kuuluvia asioita voidaan siirtää tai jättää tekemättä, mikäli käytössä olevat voimavarat eivät mahdollista niiden hoitamista.

2. Lisätään rikostorjunnan vaikuttavuutta

Rikostutkinnan kokonaiskuormitus on noussut rikosten määrän laskusta huolimatta - tutkinta kestää keskimäärin kauemmin ja rikosten selvitysaste on aiempaa alhaisempi. Monimutkaistuneen toimintaympäristön lisäksi rikostutkintaan liittyvät muotomääräykset ovat kasvaneet jatkuvasti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tuomien muutosten myötä.

Viimeisimmän laajan muutoksen, vuoden 2014 alusta voimaan tulleen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen, arvioidaan lisänneen rikostutkinnan työmäärää 10–30 prosenttia. Samanaikaisesti rikostorjunnan voimavarat ovat pysyneet aiemmalla tasolla. Uuden, sakon ja rikesakon määräämistä koskevan lain tullessa voimaan esitutkinnan kuormittavuuden arvioidaan lisääntyvän entisestään. Tämän lain arvioitu voimaantulo on vuonna 2017. Sen mukaan sakko voidaan antaa vain tilanteissa, joissa epäilty tunnustaa rikoksen. Tämä tarkoittaa, että osa aiemmin sakkomenettelyssä käsitellyistä asioista siirtyy täysimääräiseen esitutkintaan, mikä vie huomattavasti enemmän voimavaroja. Esitutkintaa ei voi kiistatilanteissa suorittaa kenttäolosuhteissa kuten lakia säädettäessä tarkoitettiin: poliisi miesten vähentyessä kenttäpartiot eivät voi olla sidottuina tutkintatehtävissä kuten esimerkiksi kuulusteluissa vaan niiden täytyy olla hälytysvalmiudessa.

Rikostutkinnan kuormittavuuden lisääntymisen ja voimavarojen samanaikaisen vähentämisen johdosta massarikosten tutkintaan ei ole enää osoittaa riittäviä voimavaroja. Massarikoksilla tarkoitetaan usein tapahtuvia, rangaistusasteikolla mitattuna vähäisiä rikoksia. Kynnys esitutkinnan käynnistämiseen on jatkuvasti noussut. Käytännössä tämä näkyy vähäarvoiseen omaisuuteen kohdistuneiden rikosten ja muun lievän rikollisuuden alhaisena selvitysasteena. Vuonna 2015 poliisin tietoon tulleiden omaisuusrikosten selvitysaste oli 36 prosenttia, kun kaikkien rikoslakirikosten (pois lukien liikenne rikokset) selvitysaste oli 48,1 prosenttia. Poliisin tietoon tulleen rikollisuuden suuresta määrästä johtuen vakavaankaan piilorikollisuuteen ei ole voitu kohdentaa riittävästi paljastavaa toimintaa. Jatkossa yhä suurempi osa rikoksista jää vakuutusyhtiöiden vastuulle ilman rikosoikeudellista vastuun toteutumista.

Rikosilmoitusten vastaanottaminen on järjestettävä siten, että se vie nykyistä vähemmän voimavaroja muulta poliisitoiminnalta, mutta samalla on varmistettava, että ihmisten halu ja mahdollisuus ilmoittaa poliisille rikoksista, häiriöstä ja vihjeistä säi-

lyy. Eri asioista poliisille ilmoittamisen tulisi olla helppoa ja tarvittaessa vuorovaikutteista.

Esitutkintapakon ja muiden lainsäädännöllisten velvoitteiden tarkoituksena on turvata ihmisten perusoikeuksien suoja. Jos velvoitteita kyetään täyttämään ainoastaan muodollisesti, kuten tilanne tällä hetkellä lievän rikollisuuden osalta on, toimivat velvoitteet alkuperäistä tarkoitustaan vastaan. Ne vievät voimavaroja muusta sellaisesta poliisitoiminnasta, jolla voitaisiin turvata ihmisten perusoikeuksia ja lisätä yhteiskunnan turvallisuutta. Lisäksi se, että poliisille ilmoitetun rikoksen tutkinta viivästyy ja jää lopulta toimittamatta, vähentää poliisin nauttimaa luottamusta.

Toimenpiteet:

- Selvitetään poliisin tutkintavelvollisuutta koskevien säännösten muuttamistarpeet ja tehdään tarvittaessa lainsäädäntömuutokset niin, että tutkintavoimavarat voidaan kohdistaa tarkoituksenmukaisesti ja kysymyksessä olevan rikoksen laatu huomioon ottaen. Huomioon otettavia seikkoja ovat rikoksen selvittämismahdollisuuksien lisäksi esimerkiksi rikoksen törkeys ja rikoksen yhteiskunnallinen merkitys.

Poliisin tutkintavelvollisuuden piiriin kuuluvien rikosten tarkastelun tavoitteena ei olisi vähentää tosiasiallisesti tutkittavien rikosten määrää. Pikemminkin tavoitteena olisi tehostaa rikostutkintaa poistamalla hallinnollista taakkaa niiltä jutuilta, joita ei nykyisinkään tutkita, sekä määrittelemällä yhteiskunnallisesti, mitä lieviä rikoksia tutkitaan sen sijaan, että tämä määrittäytyy sattumanvaraisesti tai tapauskohtaisesti.

- Puretaan esitutkintaa koskevasta lainsäädännöstä sellaiset viranomaista koskevat muotomääräykset ja velvoitteet, jotka eivät johdu suoraan perustuslain tulkinnasta, Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista tai muusta erityisen painavasta perusteesta.

Esitutkintaa voidaan sujuvoittaa merkittävästi esimerkiksi selvittämällä ja toimeenpanemalla kuulustelujen kirjaamista ja taltiointia nopeuttavat toimenpiteet esimerkiksi kuulustelujen tallentaminen ääni- tai videotallentein, niin että ainoastaan syyteharkintaan sekä tuomioistuinkäsittelyyn vaikuttavat keskeiset seikat kirjataan esitutkintapöytäkirjaan.

- Laajennetaan rangaistusmääräysmenettelyä hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti (rikokset, joista voidaan määrätä enintään kaksi vuotta vankeutta).

Muutoksen tehokkuutta vähentää se, että osassa asioista täytyy edelleen suorittaa esitutkinta ja käsitellä tuomioistuimessa. Tällaisia asioita ovat muun muassa rikosasiat, joissa asianomistajalla on korvausvaatimuksia, liikenne rikokset, joissa ajokiellon määrääminen kuuluu tuomioistuimen toimivaltaan, sekä tapaukset, joissa tekijä voitaisiin tuomita vankeusrangaistukseen esimerkiksi rikosten toistuvuuden johdosta. Lisäksi voimaan tuleva sakkomenettelylaki siirtää varsinaiseen esitutkintaan ja tuomioistuin käsitelyyn tapauksia, jotka aiemmin on voitu käsitellä sakkoasioina (epäillyn kiisto). Näiden seikkojen vuoksi tarkastellaan menettelyyn liittyviä yksityiskohtia ja tehostetaan sitä tarvittavin toimenpitein, mukaan lukien lainsäädäntötoimet. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet muuttaa ajokorttilakia siten, että tuomioistuimen sijaan poliisi voisi määrätä ajokiellon niissä liikenne rikoksissa, jotka jo nykyään ja sakkomenettelyn laajentamisen myötä muutoin voitaisiin käsitellä sakkoasioina.

Kannustetaan sähköiseen rikosilmoitukseen siirtymistä. Kehitetään sähköisen rikosilmoituksen järjestelmää niin, että asiakkaan laatima ilmoitus kirjautuu suoraan rikosilmoitusjärjestelmään ilman viranomaisen toimenpiteitä. Hankkeen toteuttaminen edellyttää erillistä lisärahoitusta. Ohessa selvitetään sähköisen ajanvarauksen mahdollisuutta suullisten rikosilmoitusten vastaanotossa ja palvelujonomallin mahdollisuutta kirjallisten rikosilmoitusten käsittelyssä. Järjestelmä ei koskisi hätätilanteita tai tilanteita, joissa poliisi nykyäänkin kirjaa rikosilmoituksen. Uusi järjestelmä mahdollistaisi rikosilmoitusten vastaanottamisen tehostamisen ja siihen osoitettujen henkilötyövuosien osittaisen uudelleenkohdentamisen muuhun, turvallisuutta lisäävään poliisitoimintaan.

- Lisätään sovittelun käyttöä esitutkintaa korvaavana menettelynä vähäisissä rikoksissa, joissa epäilty on tiedossa ja jotka soveltuvat käsiteltäväksi sovittelumenettelyssä. Rikoksen uhrien ohjaaminen rikosuhripalvelujen piiriin varmistetaan myös näissä tapauksissa. Näillä toimenpiteillä voidaan lisätä rikoksen uhrien turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden tunnetta niissäkin rikosjutuissa, joissa esitutkinta jätetään toimittamatta. Sovittelumenettely voi myös toimia ennaltaehkäisevästi suhteessa rikosentekijän mahdollisiin tuleviin rikoksiin.

3. Parannetaan ennalta estävän toiminnan vaikuttavuutta

Ennalta estävän toiminnan vaikuttavuutta on vaikea mitata tulosmittarein, koska estetty rikos tai häiriötilanne ei tilastoidu. Tämä ei kannusta resurssien kohdentamista ennalta estävään toimintaan, kun samanaikaisesti on saavutettava tilastoitavissa olevia vaikuttavuustavoitteita. Yhteistyöhön perustuvat ennalta estävän toiminnan mallit ovat riippuvaisia siihen osallistuvien toimijoiden keskinäisestä luottamuksesta, koska ne edellyttävät kaikkien panosta, jotta ne olisivat tehokkaita rikosten vähentämisessä.

Poliisin ennalta estävä toiminta perustuu hälytystehtävien hoitamisen ohessa tehtävään yleisvalvontaan, kohdennettuun valvontaan, kuten liikennevalvontaan, sekä erityisiin ennalta estäviin toimenpiteisiin. Näistä eniten voimavaroja kohdennetaan yleisvalvontaan, koska se on toiminnallisesti tehokasta. Poliisi käyttää valvontaan tällä hetkellä noin 32 prosenttia henkilöstövoimavaroistaan. Tämän osuus tulee jatkossa laskemaan, kun poliisitoiminnan painopiste siirtyy ennakoivasta valvonnasta ja muusta ennalta estävästä toiminnasta hälytystehtäviin vastaamiseen.

Vähäinen määrä poliiseja suhteessa väestön kokonaismäärään ja pitkät etäisyydet erityisesti harvaan asutulla seudulla ovat johtaneet siihen, että poliisin tekemä valvonta ei ole erityisen tehokas tapa vähentää rikollisuutta Suomen olosuhteissa. Näkyvä valvonta kuitenkin lisää turvallisuuden tunnetta selvästi ja siksi sitä on jatkossakin kyettävä kohdentamaan niille alueille ja niinä aikoina, joissa sillä saavutetaan hyvä vaikuttavuus.

Toimenpiteet:

- Kohdennetaan yleisvalvontaan käytettäviä voimavaroja ennalta estävään toimintaan käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Ennalta estävän toiminnan tavoitteet määritellään täsmällisesti niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla. Seurannan mittareiden tulee perustua tulohajauksen kaikilla tasoilla toiminnan määrään ja laatuun sen sijaan, että toimintaa mitattaisiin välittömän vaikuttavuuden arvioinnilla. Yhteistyöhön perustuvien toimintamallien osalta tulee päättää niiden edellyttämistä rakenteista ja resursseista. Merkittävää poliisitoiminnan panosta tarvitsevat yhteistyömallit edellyttävät lisärahoitusta.

Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta merkittäviä ennalta estävän toiminnan kohteita ovat toistuvasti rikoksiin syylistyvät ja rikosten uhriksi joutuvat, nuoret, erilaiset yhteisöt sekä laajamittaisen väkivallan uhkat.

- Poliisin lupahallinnon tiedonsaantioikeutta tulee lainsäädännössä laajentaa luvanhaltijoiden ja -hakijoiden soveltuvuuden arvioinnin tietopohjan laajentamiseksi. Laajennetaan automaattisen valvonnan verkosto ja sen käyttöala myös taajamiin

4. Tuodaan palvelut lähemmäksi ihmisiä kustannuksia alentavasti

Poliisin lupahallinnon sähköisiä palveluja käytetään aiempaa enemmän. Asiakaspalvelun näkökulmasta palvelun tuottamiseen liittyvät uudistukset ovat myönteisiä. Sähköiset palvelut ovat ajasta ja paikasta riippumatta asiakkaiden saavutettavissa, ja palveluntuottajien verkosto ja aukioloajat ovat poliisin verkostoa laajemmat. Palvelujen tarjoamisen tapoja on uudistettu asiakkaiden tarpeista käsin, ei resurssivajeen vuoksi. Samanaikaisesti suuren yleisön henkilökohtainen kontakti poliisiin on

vähentynyt ja poliisissa on tehty suuria hallintorakenneuudistuksia. Tämä on osalla väestöstä vaikuttanut turvallisuuden tunnetta heikentävästi, vaikka muutoksilla ja nykyisillä voimavaroilla on kyetty turvaamaan esimerkiksi se, ettei henkeen ja terveyteen kohdistuvissa vakavissa teoissa ole syntynyt lisävahinkoja, jotka johtuisivat poliisin pitkästä vasteajasta.

Turvallisuusviranomaisten yhteistoiminta erityisesti maamme rajaseudulla on tuottanut hyviä tuloksia. Eri viranomaisten toimintakykyä on tehtävästä riippuen kyetty hyödyntämään lähimmän partion periaatteen perusteella. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat tehneet yhteistyötä esimerkiksi työvuorosuunnittelussa siten, että poliisi- ja rajavartiotehtäviin kykenevien viranomaispartioiden alueellinen ja ajallinen peitto olisi mahdollisimman hyvä.

Useilla asuinalueilla sekä taajamissa että harvaan asutuilla alueilla on perustettu sosiaalisen median ryhmiä ja verkostoja, joissa alueen asukkaat vaihtavat tietoa alueen tapahtumista, huolista ja yhteisistä havainnoista. Ryhmät toimivat monesti ihmisten reaali maailmassa tapahtuvan vuorovaikutuksen jatkeena. Lisäämällä läsnäoloa sosiaalisessa mediassa sekä tällaisissa ryhmissä että yleisesti poliisi voi laajentaa tavoitettavuuttaan ja näkyvyyttään väestön parissa ilman, että poliisin tulee olla jatkuvasti fyysisesti läsnä.

Turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta voidaan paikallistasolla lisätä tarkoituksenmukaisella turvallisuussuunnittelulla. Erityisesti harvaan asutuissa ja pienissä kunnissa poliisin läsnäoloa ja vaikuttavuutta voidaan lisätä kunnan turvallisuussuunnitelman valmistelun tukena ja sen toimeenpanossa. Tällä on tärkeä vaikutus turvallisuuden tunteelle.

Toimenpiteet:

- Poliisi pyrkii ylläpitämään nykyisen kyvyn vastata hälytystehtäviin harvaan asutuilla seuduilla. Poliisi osallistuu mahdollisuuksien mukaan aktiivisesti vastuualueellaan olevien kuntien turvallisuussuunnitteluun erityisesti niissä harvaan asuttujen alueiden kunnissa, joissa poliisin näkyvä valvontatoiminta on vähäistä.
- Otetaan käyttöön sähköisen viestintäteknologian ja perinteisten toimintamallien yhdistelmä ihmisten turvallisuuden tunteen säilyttämiseksi. Eri alueilla toimivien poliisien tulisi olla läsnä ja tavoitettavissa niissä sosiaalisen median palveluissa ja yhteisöissä, joissa alueen asukkaat toimivat ja vaikuttavat. Järjestelmä mahdollistaa sen, että poliisi on fyysisesti läsnä alueella osan työajastaan, mutta sähköisesti läsnä yhteisössä ja tavoitettavissa lähes koko ajan. Virtuaalisen lähipoliisitoiminnan kehittäminen voidaan toteuttaa poliisin muun sähköisen asioinnin, kuten rikosilmoitusjärjestelmän, kehittämisen yhteydessä.

Tavoitteena voisi tällöin olla asiakaslähtöisesti rakennettu palveluportaali - "virtuaalinen poliisiasema" - jonka kautta asiakas voisi hoitaa ei-kiireellistä asiointiaan poliisin kanssa. Järjestelmän jatkokehittäminen voisi mahdollistaa asiakkaan paikantamiseen perustuvat palvelut, mobiilisovelluksia ja muita turvallisuutta edistäviä palveluja. Mallin luominen ja virtuaalisen poliisitoiminnan teknisten ratkaisujen kehittäminen edellyttää erillistä lisärahoitusta.

- Teknologian tarjoamien mahdollisuuksien ennakkoluuloton kehittäminen. esimerkiksi etäältä ohjattavien kopterien käyttöönotto valvontaan ja automaattisen liikenteenvalvonnan verkoston hyödyntäminen myös rikostorjunnassa.

2.2 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksella on ainoana viranomaisena osaaminen ja toimivalta vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin. Rajaturvallisuus- ja meripelastustehävien jokapäiväinen hoitaminen raja- ja merialueilla takaavat korkean valmiuden myös alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen.

Rajavartiolaitos varautuu hybridiuhkiin osana rajaturvallisuus- ja meripelastustehtävään, muuta varautumista sekä henkilökunnan ja asevelvollisten koulutusta. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toimivaltaa ja valmiutta, valmiuden säätelyä ja aluevalvontaa koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen tarkentaa kattamaan yksiselitteisesti myös hybridiuhkien käsitteen ja niiden torjunnassa tarvittavan toimivallan.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla rajanylitysliikenne kasvaa noin 5 prosenttia vuodessa. EU:n viisumitietoasetuksen edellyttämät sormenjälkitarkastukset ja komission ehdottamat pakolliset rekisteritarkastukset lisäävät tarkastusten kestoa ja heikentävät liikenteen sujuvuutta. Kasvavan liikenteen ja lisääntyvien tarkastusvelvoitteiden vaatimaa lisähenkilöstön tarvetta vähennetään lisäämällä automaattisia raja-tarkastuslinjastoja.

Voimavarat priorisoidaan ydintehtäviin

Henkilöstö on Rajavartiolaitoksen tärkein voimavara. Rajavartiolaitos on kehittänyt ja lisännyt tekniikkaa mutta rajavartiomies ottaa edelleen luvattomat rajanylittäjät kiinni, puhuttaa ja kuulustelee ihmisiä ja nostaa heitä merestä. Tätä ei voi korvata tekniikalla. Rajavartiolaitos tekee aikaisempien toimenpiteidensä lisäksi myös jatkossa kaikkensa pitääkseen henkilöstömäärän priorisoitujen tehtävien mukaisina ja henkilöstövähennyksen mahdollisimman pienenä.

Rajavartiolaitos on selvittänyt muun muassa mahdollisuuksia rajoittaa itärajan rajanylityspaikkojen aukioloa, varautunut luopumaan valvonta- ja pelastuskalustosta, sulkemaan toimipisteitään sekä vähentämään osallistumistaan PTR-toimintaan ja rikostorjuntaan sisärajoilla. Edellisessä luvussa kuvatuilla toimilla Rajavartiolaitoksen muista toimintamenoista olisi mahdollista saada noin 9 miljoonan euron säästö.

Henkilöstöön kohdistuvaa sopeuttamistarvetta jäisi edelleen noin 100 henkilötyövuotta, joka voidaan kattaa eläkepoistumaa hyödyntäen ja minimoimalla uuden henkilöstön rekrytointi vuosiksi.

Yhteiskuntasopimuksen työaikaa lisäävää osuutta ei tule ottaa Rajavartiolaitokselta pois. Työajan lisäys tarvitaan muuttuneen turvallisuustilanteen hallintaan. Leikkaus aiheuttaisi henkilöstön lomautus- tai irtisanomistarpeen.

Nykyisessä turvallisuustilanteessa olisi välttämätöntä ylläpitää uskottava ja itsenäinen rajan vartiointi. Rajavartiolaitos palauttaa 100 rajavartijan työpanoksen rajanylityspaikoilta itärajan vartiointiin hyödyntäen siirtovelvollisuutta. Tämä ei kuitenkaan riitä palauttamaan itärajan valvonnan tasoa turvallisuusympäristön heikentymistä edeltäneelle, vuoden 2012 tasolle. Vuoden 2012 valvontatason saavuttaminen edellyttäisi lisäksi pysyvän lisärahoituksen osoittamista itärajan vartiointiin vuosina 2018–2020. Lisärahoituksella voitaisiin varmistaa myös harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden saatavuutta sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja kykyä torjua hybridiuhkia. Vuoden 2012 tason palauttaminenkaan ei takaisi vielä riittävää henkilöstöä rajavalvonnan palauttamiseksi sisärajoille.

Näiden toimenpiteiden lisäksi on varauduttava merkittävään valvontahenkilöstön lisäykseen myös nopealla aikataululla. Rajavartiolaitos luo äskettäin eläkkeelle jääneistä rajavartiomiehistä pysyvän lisäosan rajaturvallisuusreserviinsä. Tällä lisäosalla pystytään vastaamaan jossain määrin turvallisuusuhkiin sinä aikana, kun pyryvällä lisärahoituksella rekrytoitavia rajavartijoita koulutettaisiin.

Rajavartiolaitos toimeenpanee Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän, Schengenin rajasäännösten muutosten ja Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmän edellyttämät kansalliset toimenpiteet. Toimenpiteet parantavat mahdollisuuksia torjua sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Komission esitykset Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä ja Schengenin rajasäännösten muutoksesta edellyttävät toteutuessaan vähintään 55 henkilötyövuoden lisäystä. Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmän toimeenpanon vaatimien lisäresurssien arviointi valmistuu kevään 2016 aikana.

Merellisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää korkeaa toimintavalmiutta. Ilma-aluskalusto vaatii jatkuvaa ylläpitoa ja huoltoa. Kaluston ylläpitomenot kasvavat yleistä hintojen nousua nopeammin. Rajavartiolaitoksen aluskalustoa on tarve tulevina vuosina peruskorjata ja uudistaa. Rajavartiolaitos on esittänyt investointimentin (26.20.70 Rajavartiolaitoksen Ilma- ja vartioalusten hankinta) kehyksessä olevaa määrärahaa kohdennettavaksi kevyen aluskaluston nopeiden veneiden uusintaan 9,42 miljoonaa euroa ja ilma-alusten kertaluonteisiin peruskorjauksiin 4,71 miljoonaa euroa vuosina 2018–2020.

Rajavartiolaitoksella on tarve korvata 1960–1980-luvuilla hankitut vanhentuneet rannikkovartioveneet seitsemällä meriveneellä. Veneiden uusimisessa tavoitteena on ottaa käyttöön kustannustehokas merellinen venetyppi, jossa yhdistyvät kelirikko-, pelastus-, sammutus-, hinaus- ja öljyntorjuntakyky. Rahoitus on osoitettu kahden uuden veneen hankintaan. Rajavartiolaitos tulee esittämään kehyksen ylittävää

lisärahoitusta myös puuttuvan viiden meriveneen hankintaan vuosina 2018–2020 yhteensä 15 miljoonaa euroa.

Näillä toimenpiteillä pystyttäisiin pitämään yllä meripelastuksen nykyinen suorituskyky Suomenlahdella, parantamaan rannikkoalueiden öljyntorjuntavalmiutta ja tehostamaan kumppanuushyötyjä.

2.3 Pelastustoimi

Pelastustoimen visiona vuoteen 2025 on turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - yhteistyössä. Pelastustoimen rooli, osana sisäistä turvallisuutta, on parantaa yhteiskunnan turvallisuutta kaikissa oloissa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa vähentämällä onnettomuuksia, vastaamalla pelastustoiminnasta, rajoittamalla onnettomuuksien seurauksia kaikissa oloissa sekä tuottamalla pelastustoimen valmiutta käytettäväksi yhteiskunnassa aiempaa laajemmin.

Pelastustoimen tavoitteena on, että pelastustoimella on jatkuvaan analyysin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä ja valmius vastata niihin omalla toimialallaan. Pelastustoimi on siviilivalmiuden vahva yhteensovittaja ja luotettu yhteistyökumppani. Pelastustoimen palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Jokainen on tietoinen ja kantaa vastuunsa omasta ja yhteisönsä turvallisuudesta. Pelastustoimi kehittää toimintamenetelmiään ja henkilöstö voi hyvin.

Pelastustoimen kehittämislinjaukset ovat:

1. Uudistetaan pelastustoimen rakenteet ja vahvistetaan valtakunnallista ohjausta Pelastustoimen rakenteiden uudistaminen linkittyy sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennemuutokseen (sote). Myös pelastustoimen tehtävät osoitetaan viidelle maakunnalle 1.1.2019 lähtien. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämismuutos vaikuttaa pelastustoimen toimialaan merkittävästi, koska pelastuslaitokset hoitavat suuren osan kiireellisistä ensihoitotehtävistä. Tämän lisäksi pelastustoimi hoitaa lähes kaikki ensivastetehtävät Suomessa. Pelastustoimen ja ensihoidon organisointi saman oikeushenkilön toimintana varmistaa pelastustoimen mahdollisuuden toimia ensihoidon palvelun tuottajana. Pelastustoimen ja terveystalouden yhteistyö mahdollistaa yhteiskunnalle tehokkaat ensihoitopalvelut. Yhteistyö tehostaa suuronnettomuus- ja katastrofivalmiutta sekä tuo säästöjä henkilöstön, kaluston ja asemaverkoston osalta. Pelastustoimen rooli ensihoitopalvelujen tuottajana turvaa myös hyvän ja toimivan yhteistyön kolmannen sektorin kanssa, sillä sopimuspalokunnilla on keskeinen rooli pelastustoiminnassa ja ensivastetehtävissä. Pelastustoimen aluejako on tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteneväisesti sosiaali- ja terveystalouden ensihoitopalvelujen aluejaon kanssa.

Pelastustoimen palvelurakennetta uudistettaessa on toimialaa tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kaikki pelastustoimen toimijat. Tarkastelu on ulotet-

tava kaikille tasoille: keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Tällöin voidaan muodostaa ohjauksen ja johtamisen kannalta tehokkaat ja taloudellisesti järkevät hallinnon rakenteet.

Sisäministeriön virkamiesnäkökulman mukaan pelastustoimen valtakunnallisen ohjauksen vahvistamisen edellytyksenä on, että sisäministeriölle säädetään riittävät keinot ohjata maakunnallista pelastustoimea. Näin toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein ja tehokkaasti.

Aluehallinnon uudistus linkittyy myös pelastustoimen rakenteiden uudistamistarpeisiin. Aluehallintovirasto huolehtii tällä hetkellä pelastustoimen palvelujen saatavuuden valvonnasta sekä varautumisen yhteensovittamisesta alueellaan. Pelastustoimen palvelurakenteen uudistamisessa on huomioitava näiden tehtävien järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla.

2. Vahvistetaan siviiliviranomaisten johtamiskykyä sekä viranomaisyhteistyötä pelastustoiminnassa ja poikkeusoloissa

Pelastustoimella on keskeinen rooli onnettomuustilanteisiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa. Pelastustoimi vastaa pelastustoiminnan yleisjohtajuudesta ja koordinoi pelastustoimintaan ja siihen varautumiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden toimintaa. Pelastustoimi vastaa myös kansainvälisen avunannon ja sen vastaanoton järjestelyistä toimialallaan sekä osallistuu siviilivalmiusviranomaisia koskevaan lainsäädäntötyöhön Euroopan unionissa. Onnettomuuksiin, häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin varautuminen edellyttää tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten ja toimijoiden kesken kansallisesti ja kansainvälisesti.

Sisäministeriö, aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastualueet sekä pelastuslaitokset vahvistavat koordinaatirooliaan onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa. Tämä edellyttää eri toimijoiden roolien selkeyttämistä, toiminnan ja sen suunnittelun perustumista yhteisiin strategioihin sekä valtakunnallista ohjausta. Kyse on pelastustoimen johtamisjärjestelmän kehittämisestä sisäministeriön johdolla.

Yhteiskunnan varautuminen edellyttää myös tilanne- ja johtokeskusratkaisujen uudelleen arviointia.

Väestö- ja aluerakenteen muutoksesta johtuen pelastustoimen haasteena on turvata palvelut riittävän tasapuolisesti. Vapaaehtoisuuteen vahvasti perustuva sopimuspalokuntatoiminta ja sivutoimisen sopimushenkilöstön käyttö on Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa välttämätöntä tehokkaan pelastustoiminnan järjestämiseksi. Pelastustoimintaa ei taloudellisistakaan syistä ole mahdollista rakentaa pelkästään päätoimisen henkilöstön varaan. Taajaan asutuilla alueilla sopimuspalokunnat muodostavat päätoimista henkilöstöä tukevan reservin. Sopimuspalokunnat ovat olennainen voimavara, jolla pelastustoimen palvelut voidaan turvata tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat merkittävästi sopimuspalokuntien toimintaan, ja haasteena on saada riittävästi henkilöitä mukaan toimintaan.

Kriisit ovat aiempaa monimutkaisempia ja laaja-alaisempia ja edellyttävät aiempaa enemmän eri viranomaisten tiivistä yhteistyötä. Myös uhkien ennakointi ja ughiin varautuminen nousevat tulevaisuudessa yhä merkittävämmiksi ja vaikeammiksi tehtäviksi. Pelastuslaitosten rooli kuntien varautumisen tukemisessa on tärkeä osa yhteiskunnan varautumista.

Palopäälystön koulutusohjelman jatkuminen pyritään turvaamaan siirtämällä koulutusvastuu Savonia-ammattikorkeakoululta Poliisiammattikorkeakoululle ja toteuttamalla samalla 1,2 miljoonan euron määrärahasiirto opetus- ja kulttuuriministeriöltä sisäministeriön hallinnonalalle.

2.4 Hätäkeskustoiminta

Hätäkeskustoiminnan kehittämislinjaukset ovat:

1. Turvataan häiriötön hätäkeskustoiminta

Toimintaympäristön haasteet edellyttävät, että hätäkeskustoimintaa edelleen uudistetaan ottamalla käyttöön verkottunut toimintamalli. Tavoitteena on luoda järjestelmä, jossa hätäkeskukset ja hätäkeskuspalveluita käyttävät viranomaiset toimivat yhtenä kokonaisuutena tietoteknisiä sovelluksia hyödyntäen. Näin Hätäkeskuslaitoksen operatiivista toimintaa ja päivystäjäresursseja voidaan hyödyntää koko valtakunnan alueella. Tämä tukee osaltaan kansallista valmiutta ja kriisinsietokykyä. Verkottuneen toimintamallin avulla kyetään osittain vastaamaan määräraha-kehyksen pienenemisen aiheuttamaan henkilöstövajeeseen, kun eri toimipisteissä työskentelevien päivystäjien työpanosta pystytään hyödyntämään tehokkaammin koko verkostossa hätäkeskuspalveluiden tuottamiseen hädässä olijoille ja hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten hälytysyksiköille.

Verkottuneen toimintamallin toteuttaminen edellyttää uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönottoa. Hätäkeskustietojärjestelmän (ERICA) myötä viranomaiset tulevat saamaan käyttöönsä järjestelmän, joka mahdollistaa viranomaisten toimintatapojen uudistamisen ja kehittämisen vastaamaan tehokkuus- ja palveluvaatimukseen. Nykyinen hätäkeskustietojärjestelmä ei mahdollista verkottunutta toimintaa. Uuden Hätäkeskustietojärjestelmän mahdollistavalla verkottuneella toimintamallilla parannetaan myös valmiutta vastata erilaisiin häiriötilanteisiin ja vahvistetaan kriisinsietokykyä. Samalla hätäkeskuspäivystäjien työmäärä tasaantuu valtakunnan tasolla. Verkottunut toimintamalli mahdollistaa myös vapaina olevien resurssien paremman hyödyntämisen, jolloin tuottavuus muodostuu nykyistä korkeammaksi.

Hätäkeskuspalvelut tuotetaan tasalaatuisesti koko maassa. Tämä varmistetaan yhtenäistämällä paitsi operatiivinen ydintoiminta myös hallinnolliset tukitoimet. Nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttäisi Hätäkeskuslaitokselle vähintään 600 henkilötyövuoden tasoa.

2. Kehitetään hätäkeskustoimintaan liittyviä yhteistyöprosesseja

Hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten yhteistoimintaa ja toiminnan vaikuttavuutta voidaan lisätä edistämällä hätäkeskusten, viranomaisten tilanne- ja johdotokusten sekä kenttäorganisaatioiden välistä yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan edellytyksenä ovat myös yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien yhteensovittaminen ja viranomaisten yhteinen kehitystyö sekä tietoverkkojen ja niiden palvelujen riittävä saatavuus kaikissa tilanteissa.

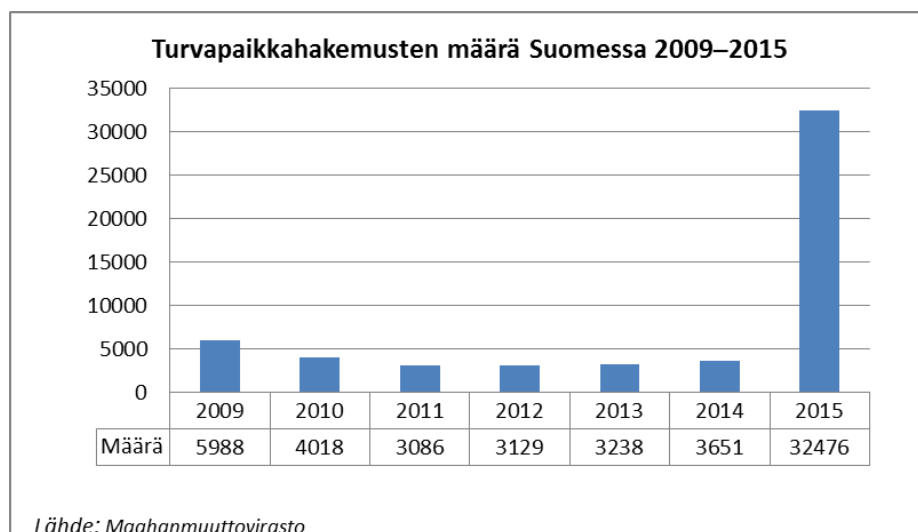
Uusien yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien käyttöönotot vuodesta 2016 alkaen sekä valtakunnallinen verkottunut toimintamalli luovat mahdollisuuden viranomaisten uusien toimintatapojen ja -mallien kehittämiseksi. Samaan aikaan valmistellaan aluehallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon reformia. Merkittävä yhteinen uudistus voidaan toteuttaa sisäasiainhallinnon alan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten yhteistyössä määrittelemillä ja sopimilla uusilla toimintamalleilla, osaamisen vahvistamisella ja kehittämällä rooleja koko auttamisen ketjun tuloksellisuuden näkökulmasta.

Hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten toimintamalleja kehitetään yhteisesti sovittujen kehittämislinjausten pohjalta ja yhteiskäyttöisiin tietojärjestelmiin tukeutuen. Samalla hätäkeskuslaitoksen operatiivinen johtaminen ja muu toiminta organisoidaan uudelleen verkottuneen toimintamallin ja varautumisen edellytysten mukaiseksi. Viranomaisyhteistyötä kehitetään edelleen.

2.5 Maahanmuuttohallinto

Parannetaan valmiutta vastata toimintaympäristön nopeaan muutokseen

Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi vuonna 2015 ennennäkemättömällä tavalla. Suomesta haki turvapaikkaa yhteensä yli 32 000 henkilöä. Aikaisempina vuosina määrä on ollut lähes kymmenen kertaa pienempi.



Suomen turvapaikkajärjestelmää ei aiemmin ole mitoitettu näin suurelle hakijamäärälle. Vastaanotto toimintaa on jouduttu laajentamaan erittäin nopeasti. Lisäksi laajamittaisen maahantulotilanteen vuoksi perustettiin Tornioon syksyllä 2015 järjestelykeskus maahantulijoiden rekisteröimiseksi. Vuoden 2015 alussa vastaanottokeskuksissa oli kirjoilla noin 3 300 henkeä ja vastaanottokeskuksia oli 20. Vuoden 2015 lopussa asiakkaita oli keskuksissa yhteensä noin 27 300 ja vastaanottokeskuksia oli 144. Vuoden 2016 alkupuolella hakijamäärä on selvästi tasaantunut. Vuoden 2016 tammi-huhtikuun aikana hakijamäärä oli 2 628.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on lisännyt vastaanottojärjestelmässä olevien oleskeluluvan saaneiden ja kuntapaikkaa odottavien henkilöiden määrää. Määrä on jo yli kaksinkertaistunut.

Maahanmuuttovirasto on toteuttanut kattavan arvioinnin vastaanottokeskusten turvallisuudesta, toiminnallisuudesta ja taloudellisuudesta. Arviota käytetään apuna vastaanotto toiminnan kehittämisessä ja sopeutettaessa vastaanottojärjestelmää vastaamaan turvapaikanhakijamääriin. Arvio on jatkossa tarkoitus toteuttaa säännöllisin väliajoin. Hakijamäärien tasaantuttua on maaliskuussa 2016 tehty päätös noin 2 700 paikan vähentämisestä. Maahanmuuttovirasto on myös päivittänyt tur-

vapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan valmiussuunnitelmansa eri hakijamääräskenaarioiden varalle.

Hallitus julkisti joulukuussa 2015 turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman, joka sisältää yli 80 eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvaa toimenpidettä. Toimenpiteiden toteutumista ja vaikutuksia seurataan säännönmukaisesti maahanmuuton ministeri-työryhmässä. Ohjelman tavoitteena on saada räjähdysmäisesti kasvanut turvapaikanhakijatilanne Suomessa hallintaan tehostamalla turvapaikka- ja palautusprosesseja, saada kustannukset hallintaan ja kotouttaa turvapaikan saaneet.

Toimenpideohjelman mukaisesti on tehostettu poikkihallinnollisesti tilannekuvaa sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä, Suomen kansainvälistä vaikuttamista, valvontaa sisärajoilla, rekisteröintiä ja vastaanottokapasiteettia, turvallisuusvalvontaa, turvapaikkahakemusten käsittelyä, kotouttamistoimia ja palautuksia. Turvapaikka- ja palautusprosesseja tehostetaan kustannusten hillitsemiseksi ja prosessien nopeuttamiseksi.

Ulkomaalaisasioiden sähköistä asiointijärjestelmää (UMA) on kehitetty lisäämällä itsepalvelua, automaatiota ja hakemusten käsittelyä lean-periaatteen mukaisesti. Etenkin automaation vaatimukset tulee jatkossa ottaa entistä paremmin huomioon myös lainsäädännön valmistelussa, jossa on pyrittävä menettelyjen yksinkertaisuuteen.

Turvapaikkatilanteesta johtuvat säädöshankkeet käynnistettiin syksyllä nopeasti. Muun muassa perheenyhdistämisen kriteerejä esitetään tiukennettavaksi EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti asettamalla kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille toimeentuloedellytys. Hallituksen esityksellä (HE 2/2016 VP) humanitaarisen suojelun lupakategoria esitetään poistettavaksi. Jatkossa kansainvälisellä suojelulla tarkoitettaisiin vain turvapaikkaa tai toissijaista suojelua.

Kansainvälinen yhteistyö eri foorumeilla on tiivistynyt Eurooppaan suuntautuneen muuttoliikkeen vuoksi. EU-tasolla Suomi on osallistunut aktiivisesti pyrkimyksiin hallita maahanmuuttovirtoja mm. EU:n ulkorajavalvontaa vahvistamalla, turvapaikkamenettelyä ja palauttamista tehostamalla sekä tiiviillä yhteistyöllä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Maahanmuuttovirasto on päivittänyt turvapaikkapäätöksenteon linjauksia useisiin lähtömaihin liittyen. Lähtömaiden turvallisuustilannetta koskevat selvitykset päivitetään säännöllisesti. Viime vuonna yli 3000 turvapaikanhakijaa palasi vapaaehtoisesti takaisin kotimaahansa. Palauttamista pyritään tehostamaan mm. sopimusneuvotteluin Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa.

1. Turvataan maahanmuuttohallinnon ydintehtävät ja varaudutaan muuttuvaan toimintaympäristöön

Turvapaikkaprosessin rinnalla Maahanmuuttovirasto ratkaisee vuosittain reilut 20 000 pääasiassa perhesiteen, työn ja opiskelun perusteella jätettyä oleskelulupahakemusta sekä reilut 10 000 kansalaisuushakemusta. Yhden sektorin ennennäke-

mättömästä ruuhkautumisesta huolimatta kaiken päätöksenteon on pysyttävä nopeana ja laadukkaana. Myös turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut on kyettävä järjestämään lain mukaisesti. Samalla on pystyttävä erottamaan hakijoiden joukosta yhtäältä haavoittuvassa asemassa olevat ja toisaalta mahdolliset rikolliset sekä järjestelmän väärinkäyttäjät. Tämä on välttämätöntä myös kansalaisten luottamuksen säilyttämiseksi maahanmuuttohallintoon.

Maahanmuuttohallinnon on oltava niin tehokas ja joustava, että se pystyy kulloisenkin tarpeen mukaan vastaamaan Suomeen suuntautuvan muuttoliikkeen lisääntymiseen tai vähenemiseen. Päätöksentekoon ja hallinnon tukitoimintoihin tulee saada tarvittava henkilöstö mahdollisimman nopeasti.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat on palautettava nopeasti ja tehokkaasti. Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti kielteisen päätöksen saaneille perustetaan palautuksiin keskittyviä yksiköitä minimipalveluin.

Turvapaikanhaun lisääntyminen heijastuu myös muille hallinnon sektoreille. Erityisesti tarvitaan tehokkaita ja vaikuttavia kotouttamistoimia, joiden onnistumisessa lähiyhteisöjen, kuntien ja järjestöjen rooli on ratkaiseva. Kielen, kulttuurin ja tapojen oppiminen on ensiarvoisen tärkeää. Oleskeluluvan saaneille on löydettävä asuinpaikka vastaanottokeskuksen ulkopuolelta, jotta kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan voi alkaa eikä syrjäytymistä tapahdu. Tämä asettaa kunnat ja koko lähiyhteisön uudenlaiseen tilanteeseen.

- Varautumisen kehittäminen: turvapaikkaprosessin resursoinnin on ruuhkatilanteessa toteuduttava ilman viiveitä
- Priorisointi: etenkin kriisitilanteissa ydintehtävien sujuvuus on varmistettava
- Kansainvälinen ja EU-yhteistyö: yhteiset palautusoperaatiot

2. Uudistetaan maahanmuuttohallinnon rakenteita ja tehostetaan johtamista

Hallinnonalan kasvu asettaa vaatimuksia myös sen rakenteille, toimintatavoille ja johtamiselle. Maahanmuuttoviraston organisaatio kasvaa paitsi turvapaikanhakijamäärien vuoksi, myös suunnitelmallisen maahanmuuttohallinnon kehittämisen myötä. Vastaanottojärjestelmän ohjauksen ja valvonnan piiriin on tullut kymmeniä uusia vastaanottokeskuksia. Lisäksi valtion vastaanottokeskusten hallinnointia ollaan muuttamassa niin, että valtion vastaanottokeskukset yhdistetään Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirastosta vastaanottokeskusverkostoineen on tulossa merkittävä alueellinen toimija. Vastaanotto toiminnalle on asetettu laatuvaatimukset ja vastaanottokeskusten ohjausta sekä keskusten henkilöstön koulutusta on tehostettu. Myös vastaanoton kustannusseurantaa on kehitetty.

Vastaanottokeskusten sijoittuminen eri puolille Suomea asettaa uusia haasteita toiminnan järjestämisessä muun muassa Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten välille sekä paikallisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Hallinnossa on myös varauduttava ratkaisemaan muun muassa perhesidehakemuksia

sekä kansalaisuushakemuksia, joita luvan saaneet tulevat pienellä viiveellä jättämään.

Toimivallan siirto poliisilta Maahanmuuttovirastolle siirtää viraston vastuulle arviolta noin 50 000 rekisteröinti- ja lupa-asian käsittelyyn, jolloin huomattava määrä työntekijöitä siirtyy poliisista Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Henkilöstöä siirtyy myös valtion vastaanottokeskusten hallinnon keskittämisen myötä. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon turvapaikkahakemusruuhkaa purkamaan palkattu henkilöstö, Maahanmuuttovirasto muuttuu hyvin lyhyessä ajassa parinsadan työntekijän virastosta yli tuhannen henkilön virastoksi. Kasvu vaatii viraston organisaatiolta uudistumista, ja johtamiselta kykyä vastata muutoksiin. Erityisesti aktiivinen ja avoin johtamisviestintä on avainasemassa tässä muutoksessa. Tulevaisuudessa organisaation rakenteiden ja toimintatapojen on pystyttävä nykyistä paremmin sopeutumaan muuttuviin asiakas- ja työntekijämääriin.

Toiminnan ohjausta ja valvontaa on tehostettava. Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa tämä tarkoittaa tällä satojen uusien toimijoiden toiminnan ohjauksen tehostamista niin, että kaikissa vastaanottokeskuksissa voidaan turvata yhdenmukaiset palvelut ja taata turvallisuus niin hakijoiden, työntekijöiden kuin paikallisen yhteisön näkökulmasta. Myös vastaanotto toiminnan kustannuksia on pystyttävä seuraamaan niin, että ne pysyvät kohtuullisina erilaisista vastaanoton ratkaisuksista ja toimijoista huolimatta.

Turvapaikkapäätöksentekoon on pystyttävä kouluttamaan suuri joukko uusia päätöksentekijöitä. Sen lisäksi on onnistuttava pitämään päätöslinjaukset yhdenmukaisina kaikissa uusissa päätöksentekoyksiköissä. Niin viraston päätöksenteossa kuin vastaanotossa työntekijät on lisäksi pystyttävä pitämään hyvinvoivina, asiantuntevina ja motivoituneina kovasta työpaineesta huolimatta.

Laajamittaisella turvapaikanhakijoiden maahantulolla on heijastusvaikutuksia eri hallinnonaloille. Oikeusministeriön hallinnonalalla on kyettävä vastaamaan hakijoiden määrän kasvun myötä turvapaikanhakijoiden lisääntyneeseen oikeusavun tarpeeseen sekä mahdollisten valitusten määrän merkittävään kasvuun hallintotuomioistuimissa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan on varauduttava järjestämään tuhansille uusille oleskeluluvan saaville turvapaikanhakijoille asuinpaikat sekä turvaamaan kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden saatavuus. Myös kuntien on tarjottava kotoutumista edistäviä toimenpiteitä maahanmuuttajaväestölle sekä varauduttava peruspalveluiden puolella asiakasmäärien kasvuun. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa koulutusjärjestelmän mukauttamisesta vieraskielisten oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeisiin.

Turvapaikanhakijamäärän voimakkaasta kasvusta johtuen Maahanmuuttovirastolle on kohdennettu lisäresursseja hakemusten käsittelyyn, päätöksentekoon, vastaanottoon ja prosessin sujuvuuden kehittämiseen. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on saada tasapainotettua käsittely- ja päätöksentekotilanne vuoden 2016 loppuun mennessä. Vuoden 2016 aikana tehdään päätös noin 45 000 turvapaikanhakijalle.

- Kehitetään Maahanmuuttoviraston toimintaa ja organisaatiota vastaamaan muuttuvia asiakas- ja henkilöstömääriä.
- Keskitetään maahanmuuton lupahallinto Maahanmuuttovirastolle.
- Kehitetään riskiperusteista johtamista sekä ohjausta ja valvontaa muuttuvia vaatimuksia silmällä pitäen.
- Tehostetaan ja nopeutetaan maahanmuuttohallinnon prosesseja.

3. Tuotetaan ja hyödynnetään tietoa tehokkaasti

Maahanmuuttotilanteen muutoksen ennakointi on mahdollista silloin, kun käytettävissä on riittävästi ja oikea-aikaisesti luotettavaa tietoa. Globaali liikkuvuus luo maahanmuuttohallinnolle jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön, jonka seuranta ja analysointi on välttämätöntä. Tuotettua tutkimustietoa tulee hyödyntää päätöksenteossa entistä tehokkaammin. Suomella tulee myös olla rohkeutta tehdä maahanmuuttoa koskevia uusia aloitteita. Yhteistyötä on tiivistettävä niin Pohjoismaisella kuin myös EU-tasolla (mm. Frontex, Europol, FRA, EU:n ulkosuhdehallinto).

Oikealla tiedolla pystytään vaikuttamaan huomattavasti vallitsevaan keskusteluun ja asenneilmapiiriin. Siksi tiedon tuottaminen ja sen välittäminen sekä kansalaisille että turvapaikanhakijoille on erittäin tärkeää. Tiedon merkitys korostuu tilanteessa, jossa keskustelun ääripäät tuntuvat olevan hyvin kaukana toisistaan ja tilanne on herkkä provosoitumaan. Väärää tai harhaanjohtavaa tietoa on pyrittävä oikaisemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa myös sosiaalisessa mediassa, jossa tieto leviää nopeammin kuin koskaan aikaisemmin. Viestinnän resurssien turvaamista pidetään hyvin tärkeänä.

Maahanmuuttovirasto kehittää suunnitelmallisesti tiedon ja analytiikan hyödyntämistä suorituskykynsä parantamiseksi, riskien ennakoimiseksi ja resurssien ohjaamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Erityistä huomiota kiinnitetään tässäkin tiedon automaattiseen hyödyntämiseen.

Maahanmuuttovirasto on sitoutunut kehittämään digitaalista toimintaansa ja pitää välttämättömänä uusien digitaalisten toimintatapojen käyttöönottamista kaikissa maahanmuuton prosesseissa. *Älykäs digitaalinen virasto* -hankkeessa ovat kehittämiskohteina tietojärjestelmän ohella myös mm. johtamisjärjestelmä, joustava resurssien käyttö, parhaat käytänteet, analytiikka sekä toimitila- ja työvälineratkaisut. Digitalisaatio on yksi keskeisimmistä keinoista toimia tehokkaasti, laadukkaasti, turvallisesti ja ennen kaikkea kestävästi kasvavan maahanmuuton ja niukkenevien resurssien ristipaineessa.

- Tuotettua tutkimustietoa tulee hyödyntää päätöksenteossa entistä tehokkaammin.
- Yhteistyö EU-tasolla ja Pohjoismaiden kesken: tilannekuva, maatieto
- Kehitetään maahanmuuttoasioihin liittyvää viestintää.
- UMA-asiankäsittelyjärjestelmän kehittämistä jatketaan.
- Digitaalisten järjestelmien kehittäminen: *Älykäs digitaalinen virasto*- kehittämiss-hankkeessa kehitetään sekä tietojärjestelmää että johtamisjärjestelmää

3 Hallituksen johtopäätökset sisäisen turvallisuuden strategian ja siihen sisältyvän toimenpideohjelman pohjaksi

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan vahva ja toimiva demokratia sekä luotettava hallinto synnyttävät vakautta ja sisäistä turvallisuutta. Näitä vahvuuksia hallitus sitoutuu edelleen lujittamaan edistääkseen hallitusohjelman mukaista visiota maailman turvallisimmasta maasta elää, asua, yrittää ja tehdä työtä. Hallitus päätyi laatimaan erillisen selonteon sisäisestä turvallisuudesta sisäisen turvallisuuden kasvaneen merkityksen ja turvallisuustoimintaympäristön nopean muutoksen johdosta. Sisäisen turvallisuuden merkitys yhtenä hyvinvointiyhteiskunnan kivijaloista tunnistettiin ja siihen kohdistuviin uhkiin oli välttämätöntä reagoida. Hallitusohjelman mukaisten resurssilisäysten ohella hallitus on asettanut useita lainsäädäntöhankkeita sisäisen turvallisuuden kehittämiseksi (esim. tiedustelulainsäädäntö, Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet vastata hybridiuhkiin, pelastustoimen uudistus ja täydennyspoliisijärjestelmän uudistaminen).

3.1 Hallituksen toimet sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi

Pääministeri Sipilän hallitus on tunnistanut sisäisen turvallisuuden merkityksen. Poikkeuksellisen vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta sisäisen turvallisuuden resursseja on kyetty lisäämään niin hallitusohjelman mukaisesti kuin kevään 2016 kehyspäätöksessäkin. Turvallisuustilanne on hallitusohjelman laadinnan ja edellisten kehyspäätösten jälkeen kuitenkin muuttunut edelleen huonompaan suuntaan. Hallitus tunnistaa haasteet, jotka liittyvät sisäisen turvallisuuden tilannekuvaan, resursseihin suhteessa turvallisuusviranomaisten lisääntyviin ja monimutkaistuviin tehtäviin sekä kansalaisten odotuksiin.

Hallitus huolehtii siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi hallitus pitää huolta kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuudesta, itärajan perustason valvonnasta ja rajanylitysliikenteen turvallisuudesta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi poliisien määrä vakiinnutetaan kuluvalle kehyskaudella noin 7 000 poliisin tasolle ja Häätäkeskuslaitoksen henkilötyövuosien määrä noin 600 henkilötyövuoden tasolle. Samalla hallitus varmistaa sen, että kehyskauden kuluessa kohdistetaan itärajan valvontaan yhteensä 160 rajavartijan lisäys. Pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen osoitetaan viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain. Kaikki maakunnat hoitavat näihin

liittyviä tehtäviä ja maakunnat sopivat yhteistyöalueittain järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa järjestämisen rahoittamisesta. Nämä tavoitteet huomioidaan myös koulutuksen aloituspaikkojen määrää arvioitaessa.

Välttämättömät sopeutustoimet tehdään etupainotteisesti kuluvan kehyskauden alkupuolella. Käytännössä tämä edellyttää kaikkien viranomaisten osalta tehtävien ja voimavarojen priorisointia sekä investointien ja hankintojen lykkäämistä siinä määrin kuin se on mahdollista vaarantamatta keskeisten operatiivisten palveluiden saatavuutta.

3.2 Viranomaisten teknologinen ja toiminnallinen edelläkävijyys välttämätöntä

Hallitusohjelmassa määritellyn vision saavuttaminen vaatii perinteisten toimenpiteiden ja ajattelun ohella kokonaan uudenlaista ja innovatiivista lähestymistapaa. Sisäisen turvallisuuden viranomaiset hyödyntävät uutta teknologiaa ja seuraavat sen kehitystä edelleen aktiivisesti. Hallitus sitoutuu edistämään toimillaan kehitystä, jonka seurauksena kaikki keskeiset sisäisen turvallisuuden toimijat ovat vuoteen 2020 edelläkävijöitä toimintatapojen ja -muotojen kehittämisessä sekä uusien teknologioiden käyttöönotossa ja hyödyntämisessä. Operatiivisten viranomaisten edellyttään toimivan tässä esimerkkinä omien palveluidensa kehittämisessä. Tavoitteena on kehittää käyttäjälähtöisiä sekä tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavia digitaalisia julkisia palveluja ja toimintatapoja.

Erytisesti nopeasti kehittyvä teknologia mahdollisuuksineen tulee huomioida sisäisen turvallisuuden strategiaa laadittaessa. Robotisaatio, virtualisaatio, keinoälyn kehitys, nanomateriaalit, bioteknologia ja energiateknologia ovat esimerkkejä teknologioista, joiden merkitystä sisäisen turvallisuuden toimintaympäristölle ja mahdollisuuksille ei voi ylikorostaa. Uusi teknologia luo mahdollisuuksia myös sisäisen turvallisuuden viranomaistoimintaan. Teknologinen kehitys avaa uusia mahdollisuuksia myös organisaatorakenteiden ja palveluiden tuottamistapojen uudelle tarjonnalle koko valtioneuvostotasolla. Nämä mahdollisuudet tulee täysimääräisesti hyödyntää vuoteen 2020 mennessä. Uusien teknologioiden käyttöönoton ohella viranomaisten on välttämätöntä jatkaa turhien säännösten perkaamista ja purkamista sekä sujuvoittaa mm. erilaisia lupaprosesseja.

Toimintamenopainotteinen viranomaistoiminta korreloi voimakkaasti yleisen kustannuskehityksen kanssa. Hintojen nousu aiheuttaa lisämäärärahatarpeita viranomaisille. Hintojen nousun lisäksi erilaisten valtiotasoisten säästö- ja sopeutustoimien vaikutukset näkyvät kehusehdotuksen ylittävinä esityksinä. Teknologisen kehityksen nopeus avaa yhden keinon hillitä kustannustason nousua ja reagoida muihin määrärahatasoon vaikuttaviin seikkoihin palvelutason vaarantumatta. Hallitus edellyttää sisäisen turvallisuuden viranomaisilta resurssien modernia sekä kustannustehokasta käyttöä. Viranomaistoiminnan tulee jatkossa olla aikaisempaa voimakkaammin yhteisiin päämääriin tähtäävää sekä uusiin toimintatapoihin nojautuvaa

edelläkävijyyttä. Sisäisen turvallisuuden viranomaisten tulee osaltaan edistää aikaisempaa vahvemmin yhdessä toimimisen kulttuuria ja vahvaa sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Osana sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoa tullaan käynnistämään tehtävä- ja prosessilähtöinen uudistamishanke, jossa mm. määritellään sisäisen turvallisuuden viranomaisten ydintehtävät sekä selvitetään SM:n hallinnonalalla sisäisen turvallisuuden viranomaistoimintojen yhteistyön tiivistämistä. Tulevaisuudessa sisäministerin tulisi olla virkansa perusteella jäsenenä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Viranomaisten tulee kyetä ennakoimaan aiempaa paremmin tulevaisuuden toimintaympäristön muutoksia.

3.3 Suomesta maailman turvallisin maa - kaikkia tarvitaan

Viranomaistoiminnan kehittämisen ohella sisäisen turvallisuuden turvallisuushaasteisiin vastaaminen ja sisäisen turvallisuuden parantaminen edellyttää kaikkien hallinnonalojen sekä muiden toimijoiden yhteistyötä ja tiivistä vuorovaikutusta. Kompleksisen ja globaalin toimintaympäristön asettamat haasteet eivät ole yksittäisen hallinnonalan tai toimijan yksin ratkaistavissa. Erilaiset turvallisuushaasteet ovat usein niin kiinteästi toisistaan riippuvaisia, että niiden välisiä vuorovaikutus- ja riippuvuus-suhteita on hankala hahmottaa. Tämä vaikeuttaa myös niihin sopivien ratkaisujen löytämistä.. Ennaltaehkäisevien toimien (varhaiskasvatus, lastensuojelu, nuorisotyö, opinto-ohjaus, päihdepolitiikka, asuntopolitiikka jne.) ajallinen yhteys sekä vaikutukset sisäisen turvallisuuden kehitykselle ovat nähtävissä vasta useiden vuosien jopa vuosikymmenten päästä.

Syrjäytyminen, liikenneturvallisuus, kotouttaminen, huoltovarmuus, digitalisaatio ja kyberturvallisuus, perusinfrastruktuuri, energia, tarttuvat taudit, elintarviketurvallisuus, ympäristöturvallisuus, luonnonkatastrofit ovat keskeisiä sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavia elementtejä. Toisaalta niiden voimakas keskinäisriippuvuus ja koko yhteiskunnan kattava poikkileikkaavuus asettaa merkittäviä haasteita niiden yhteydessä havaittujen kehittämistarpeiden ratkaisemiselle. Näin ollen niiden kattava käsitteleminen ei ole ollut tarkoituksenmukaista tiukasti sisäministeriön alaiseen operatiiviseen toimintaan rajatussa sisäisen turvallisuuden selonteossa.

Edellä kuvatun viitekehyksen monimutkaisuudesta johtuen nämä kokonaisuudet on pääsääntöisesti rajattu selonteon tarkastelun ulkopuolelle, ja tämä työ ehdotetaan tehtäväksi osana sisäisen turvallisuuden strategian laadintaa.

3.4 Jatkotyö

Selonteon jälkeen laadittava sisäisen turvallisuuden strategia on hallituksen keskeisin asiakirja tulevaisuuden sisäisen turvallisuuden määrittämiseksi. Strategia-asiakirja määrittää sen polun ja ne toimenpiteet, joilla Suomesta tulee maailman turvallisin maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää koko yhteiskunnan sitoutumista tavoitteen eteen tehtävään työhön.

Sisäisen turvallisuuden selonteon ja strategian keskeisin tavoite on varmistaa viranomaistoiminnan kivijalan kestävyys, jotta aitoa kumppanuutta voidaan rakentaa sisäisen turvallisuuden edistämiseksi koko yhteiskunnan kanssa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksen ja laaja-alaisen sisäisen turvallisuuden strategian laadinnan yhteydessä tullaan käsittelemään turvallisuusviranomaisten yhteistyön syventämisen mahdollisuuksia sekä tulevaisuuden alue- ja paikallishallinnon roolia sisäisen turvallisuuden toimijoina. Tulevaisuuden sisäinen turvallisuus edellyttää syvää ja sitoutunutta yhteistyötä niin eri viranomaisten kuin kansalaisjärjestöjen, lähiyhteisöjen, elinkeinoelämän ja lukuisten muiden toimijoiden kesken.

Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua ja toimeenpanoa varten asetetaan johtoryhmä, ohjausryhmä, sihteeristö ja asiantuntijaryhmät. Strategian valmisteluun osallistuvat sisäisen turvallisuuden kannalta keskeiset asiantuntijat strategian painopistealueiden pohjalta hallinnon eri sektoreilta, maakunnista, kunnista, järjestöistä ja elinkeinoelämästä. Strategian poikkihallinnollisuus edellyttää, että valmistelussa otetaan huomioon laajasti eri näkökulmat ja lähestymistavat.

4 Liite: Poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet

Sipilän hallitusohjelman mukaan sisäisen turvallisuuden perusta muodostuu poliisin operatiivisesta toimintakyvystä koko maassa. Suurin osa sisäisen turvallisuuden viranomaisten hälytystehtävistä on poliisitehtäviä, minkä lisäksi poliisi tutkii lähes kaikki viranomaisten tietoon tulleet rikokset. Näistä syistä hallitusohjelmassa edellytetään, että poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet arvioidaan erikseen tässä selonteossa.

Poliisin tehtäviä ja toiminnan tavoitteita arvioidaan siitä näkökulmasta, miten poliisipalveluilla on pyritty ja kyetty tuottamaan turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta Suomessa.

Poliisin tehtävät ja käytössä olevat keinot lainsäädännön näkökulmasta

Poliisin tehtävät on määritelty poliisilaissa (872/2011). Poliisin tehtävänä on

- 1) oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen,
- 2) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (YJT) sekä
- 3) rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Lisäksi poliisin tulee suorittaa myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Tällaisia ovat esimerkiksi lupahallinnon tehtävät, kuolemansyyntutkimus sekä ulkomaalaisvalvonta.

Poliisin lakisääteiset päätehtävät ovat laajoja. Suomen perustuslain ja oikeusperinteen mukaan viranomaisille annetut tehtävät eivät anna viranomaisille toimivaltaa tai oikeutta käyttää tehokkaimmiksi katsomiaan keinoja tehtävän suorittamiseksi. Viranomaisen toimivaltuuksista on säädettävä erikseen. Tämä korostuu erityisesti poliisitoiminnassa, jossa voidaan lain nojalla puuttua ihmisten keskeisiin perusoikeuksiin, kuten vapauteen ja fyysiseen koskemattomuuteen. Koska yksi poliisin tehtävistä on suorittaa esitutkimus ilmi tulleissa rikosepäilyissä, poliisin keinovalikoimaan ei myöskään voi kuulua sellaisia lakiin perustumattomia keinoja, joilla voidaan saada todisteita rikosasiaan. Käytännössä tulkitaankin, että mikä tahansa ihmisten perusoikeuksiin vaikuttava keino, joka ei ole erikseen poliisille sallittu, on siltä kielletty. Poliisilaissa, esitutkimus- ja pakkokeinolainsäädännössä sekä muussa lainsäädännössä on varsin tyhjentävästi määritelty ne toimivaltuudet, joita poliisilla on käytössään tehtäviensä suorittamiseksi.

Rikosten torjunta on poliisin päätehtävä

Poliisitoiminta jaetaan usein valvonta- ja hälytystoimintaan (järjestyspoliisi), rikostorjuntaan (rikospoliisi) ja lupahallintoon. Käytännössä poliisitoiminnan ydin on rikosten torjunnassa laajassa merkityksessä. Poliisille on säädetty velvollisuus ennalta estää ja tutkia kaikkia rikoksia ja toisaalta sellaiset teot, jotka loukkaavat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksiä tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta, on määritelty laissa rikoksiksi. Näin ollen liikennevalvonta, hälytystehtävien hoitaminen, näkyvä partiointi asuinalueilla

eilla, koulupoliisitoiminta tai rikoksesta epäillyn tarkkailu tähtäävät kaikki viime kädessä rikosten torjuntaan joko ennalta estävästi tai rikoksen selvittämistä edistäen. Esimerkiksi kiireellisten hälytystehtävien hoitamisessa on usein kyse siitä, että poliisi saapuu paikalle riittävän nopeasti estääkseen vakavan rikoksen tapahtumisen tai keskeyttämään rikollisen toiminnan. Liikennevalvonnassa puolestaan paljastetaan ja tutkitaan liikenne rikoksia.

Myös lupahallinnolla on vahva rooli rikosten torjunnassa. Esimerkiksi henkilöllisyystodistuksen antaminen oikein tiedoin, yksityisen turva-alan henkilölupien myöntäminen sekä aselupien hakijoiden ja haltijoiden luotettavuuden tarkka harkinta vähentävät rikosten vaaraa. Yleisötilaisuuksia koskevalla lupahallinnolla voidaan estää ennalta järjestyshäiriöiden ja jopa vakavien väkivaltarikosten mahdollisuus.

Rikosten ennalta estämisen ja selvittämisen lisäksi myös yhteiskunta- ja katurauha sekä ihmisten turvallisuuden tunne ylläpitävät yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yhteiskuntarauhaa uhkaavat muun muassa eriarvoistuminen, segregatio, vihapuhe ja viharikokset sekä väkivaltaiset ääriilikkeet. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttaa suuresti se, miten paljon poliisiin ja poliisin kykyyn vastata näihin asioihin luotetaan.

Rikosten selvittäminen on tärkeää, mutta lisää turvallisuutta vain vähän

Poliisille kuuluvan rikosten selvittämisen on perinteisesti katsottu lisäävän yhteiskunnan turvallisuutta. Järjestelmän kehittymistä on ohjannut rangaistusteoria, jonka mukaan rangaistavuus estää ihmisiä ryhtymästä rikoksiin (yleinen ennaltaestävyys). Ne, jotka kuitenkin syyllistyvät vakaviin rikoksiin, saavat vankeusrangaistuksen, jonka aikana he eivät pysty tekemään lisää rikoksia (erityinen ennaltaestävyys). Rikosten selvittäminen on siten ollut välttämätöntä sekä yleisen että erityisen ennaltaestävyyden vuoksi, vaikka jo tapahtuneen rikoksen selvittäminen ei poistaisikaan rikoksella aiheutettua vahinkoa. Rikosten selvittäminen palvelee myös muita tärkeitä tehtäviä, kuten oikeuden toteutumista sekä esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuuden määrittämistä.

Nykyisen tutkimustiedon mukaan rikollisuuteen ja rikosten syntymiseen vaikuttavat sellaiset taustatekijät, joihin ei voida merkittävästi vaikuttaa rikoksia selvittämällä. Nämä tekijät vaihtelevat rikollisuuden lajin mukaan, mutta yleisimpiä taustatekijöitä ovat yhteiskunnallinen syrjäytyminen, rikosentekijöiden heikko sosioekonominen asema sekä mielenterveys- ja päihdeongelmat.

Vastaavasti poliisin keinot rikosten selvittämiseksi vaikuttavat rikollisuuteen ja sitä kautta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen vain vähän. Kansainvälisen tutkimuksen mukaan kiinnijäämisriski, rikostuomion todennäköisyys tai tuomion ankaruus vähentää vain osaa rikoksista, kuten liikenne-, talous- ja huumausainerikoksia. Arjen ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin rikoksiin, kuten väkivaltarikollisuuteen, kiinnijäämisriski vaikuttaa hyvin vähän. Tehokas rikosten selvittäminen tai korkea kiinnijäämisriski eivät myöskään vastaa uusiin, vakaviin turvallisuusuhkiin, kuten kansainväliseen terrorismiin, joukkosurmiin tai mellakoihin.

Tehokas valvonta lisää katu- ja yhteiskuntarauhaa, mutta edellyttää nykyistä enemmän voimavaroja

Poliisin suorittamalla valvonnalla ja paljastavalla toiminnalla on pyritty ylläpitämään kiinnijäämisriskiä. Valvonnan on ajateltu vaikuttavan turvallisuuteen kolmella tavalla:

- 1) todellinen kiinnijäämisriski, jossa mahdollinen rikoksentekijä luopuu aikeistaan havaitessaan poliisin valvonnan
- 2) koettu kiinnijäämisriski, jossa rikoksentekijä ei ryhdy rikokseen sen pelossa, että jäisi mahdollisessa poliisin valvonnassa kiinni
- 3) yleinen turvallisuuden tunteen lisääntyminen, kun poliisin nähdään tai tiedetään tekevän valvontaa

Tutkimusten mukaan valvonta vaikuttaa koettuun kiinnijäämisriskiin vain vähän. Se, että mahdollinen rikoksentekijä tietää, että poliisi voi valvoa hänen toimintaansa, ei vaikuta yhtä ennalta estävästi kuin se, että rikoksentekijä tietää poliisin valvovan hänen toimintaansa. Valvonnan vaikuttavuus rikosten vähenemiselle ja turvallisuuden lisääntymiselle on siten suorassa suhteessa siihen, miten paljon resursseja siihen voidaan käyttää. On myös tietoa siitä, että osa sellaisesta rikollisuudesta, joka jää tekemättä poliisin valvonnan vuoksi, ainoastaan siirtyy toiseen aikaan tai paikkaan. Sekä näkyvällä että muunlaisella valvonnalla voidaan kuitenkin vaikuttaa rikoksia vähentävästi joissakin sellaisissa tilanteissa, joissa rikosten syntyminen todennäköisyys on suuri (esimerkiksi väkivaltarikollisuus viikonloppuisin anniskeluravintoloiden läheisyydessä).

Yleisesti ottaen kiinnijäämisriskin eli käytännössä poliisin suorittaman valvonnan määrän tulisi Suomessa olla paljon nykytasoa korkeampi, jotta valvonta vähentäisi merkittävästi rikollisuutta ja lisäisi merkittävästi turvallisuutta. Poliisi hoitaa valvontaa pääosin samoilla henkilöstövoimavaroilla kuin hälytystehtäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että valvontaa ei voi rajattomasti kohdentaa ilman, että se heikentää poliisin kykyä hoitaa hälytystehtäviä. Valvontaan kuuluvaan työaikaan sisältyy myös liikennevalvonta, jonka vaikutus liikenneturvallisuuden kokonaisuudelle on arvioitu merkittäväksi.

Näkyvällä valvonnalla ja nopealla vasteajalla hälytystehtävissä on tärkeä vaikutus turvallisuuden tunteeseen. Tutkimusten mukaan poliisin näkyvä valvonta on mahdollistanut sen, ettei Suomessa ei ole syntynyt merkittäviä paineita kiristää rangaistuksia. Valvonnalla on siis tähän asti pystytty vastaamaan ihmisten turvallisuuden tunteen ylläpitämisen tarpeisiin. Tämä on ollut myös todellisen turvallisuustilanteen kannalta tärkeää, koska esimerkiksi ankarammat rangaistukset ovat kansainvälisessä vertailussa osoittautuneet huonoksi keinoksi vähentää rikoksia. On näyttöä siitä, että rikosten määrä ja vakavuus on joissain maissa lisääntynyt, kun rangaistusjärjestelmää on tiukennettu. Vuoden 2015 syksyn ja vuoden 2016 alun kehitys osoittavat kuitenkin, että poliisin nykyisillä voimavaroilla suorittama valvonta ei enää vastaa ihmisten turvallisuuden tunteen tarpeisiin.

Ennalta estävän toiminnan kehittymiselle on rakenteellisia esteitä

Valvonnan ohella rikoksia ennalta estää yhteistyö sellaisten toimijoiden kanssa, jotka voivat vaikuttaa rikollisuuden syntytekijöihin yksilöissä ja ryhmissä. Tällaisia toimijoita ovat kunnan viranomaiset ja esimerkiksi erilaisia palveluja tarjoavat järjestöt. Kunkin toimijan oikea-aikaisella yhteistyöllä ja omalla osaamisella ja toimivaltuuksilla voidaan ehkäistä rikoksia tehokkaasti.

Ennalta estävä toiminta on ollut poliisitoiminnan strateginen painopiste jo pitkään, mutta muun kuin valvonnan osalta sen vaikuttavuuden arviointi on jäänyt hajanaiseksi. Samalla kun kenttätöimintään, hälytystehtävien hoitamiseen ja rikostorjuntaan liittyvät määräykset ja seurannan mittarit ovat kehittyneet, ennalta estävän työn ohjaus ja seuranta ovat pysyneet yleisellä tasolla. Tämä johtuu paljolti mittauksen vaikeudesta: tapahtumatta jäävä rikos tai häiriö ei tilastoidu. Ennalta estävän toiminnan kustannushyödyt näkyvät myös usein muiden kuin poliisin menoissa. Tällöin ennalta estävä toiminta ei näytä tuottavalta, kun poliisitoimintaa tarkastellaan sisäisillä tulostittareilla, jotka vuorostaan ohjaavat resurssien kohdentamista.

Yhteistyöhön perustuvassa ennalta estävässä toiminnassa päätöksenteko ja toimenpiteet edellyttävät oikea-aikaisuuden lisäksi kaikilta toimijoilta riittävää yhteistä tietopohjaa ja yksimielisyyttä. Jos yksi toimija ei toteuta omaa osuuttaan, koko toiminta voi jäädä täysin tehottomaksi. Tällöin yksittäisen organisaation, kuten poliisin, näkökulmasta on suuri riski sitoa omia voimavaroja toimintaan. Yhteisen tietopohjan edellytyksenä on myös mahdollisuus vaihtaa tietoja. Eri toimialoja koskevat salassapitosäännökset koetaan kuitenkin hyvin tiukoiksi, mikä on hidastanut yhteistyön kehittymistä. Tämän vuoksi ennalta estävän työn toiminnalliset ratkaisut, toimintamallit ja yhteistyörakenteet ovat jääneet paikallisiksi.

Poliisitoimintaan kohdistuvat odotukset ja luottamus poliisiin

Lainsäädäntö ei määritä sitä, milloin poliisi on suorittanut sille annetun tehtävän rikosten torjunnassa - kun rikos on ennalta estetty, selvitetty vai kun se on saatettu syyteharkintaan. Koska poliisitoiminnan tavoitteita ei ole lain tasoa tarkemmin määritelty, poliisitoiminnalta odotetaan usein absoluuttista suorituskykyä: poliisin tulisi pyrkiä ennalta estämään, selvittämään ja saattamaan syyteharkintaan kaikki rikokset. Poliisin odotetaan myös ylläpitävän yleistä järjestystä ja turvallisuutta kaikkialla Suomessa ja kaikkina aikoina. Poliisitoimintaan kohdistunut laillisuusvalvonta on tukenut tällaista tulkintaa sekä poliisin sisällä että yleisessä mielipiteessä. Laillisuusvalvonnan ratkaisuihin on todettu, että resurssien niukkuus tai kiire ei ole peruste jättää poliisille lain mukaan kuuluvia tehtäviä kokonaan tekemättä vaikka niitä voidaan siirtää.

Suomessa ihmiset luottavat poliisiin. Viimeisimmän, vuotta 2014 koskevan poliisibaronetrimin mukaan poliisin luottaa erittäin paljon tai melko paljon 92 prosenttia väestöstä (49 prosenttia luottaa poliisiin melko paljon ja 43 prosenttia erittäin paljon). Ihmiset myös pitävät poliisia tärkeimpänä toimijana rikostorjunnan ja lähiympäristön turvallisuuden takaamisessa: 87 prosenttia vastaajista piti poliisia erittäin tärkeänä tässä suhteessa.

Luottamus poliisiin on tehokkaan poliisitoiminnan edellytys. Ihmiset ilmoittavat tietoonsa tulleista rikoksista ja antavat rikosten selvittämiseen sekä muuhun rikostorjuntaan tarvittavia tietoja kysyttäessä ja oma-aloitteisesti. Rikosten paljastamiseen ja selvittämiseen tarvitaan näin vähemmän poliisin voimavaroja. Se on pitänyt myös omankädenoikeutta toteuttavien rikosten määrää alhaisena ja vaikuttaa esimerkiksi mielenilmaisujen väkivaltapotentiaaliin. Poliisin nauttima luottamus on osaltaan mahdollistanut sen, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta on Suomessa kyetty ylläpitämään Euroopan alhaisimmalla määrällä poliiseja suhteessa väestön kokonaismäärään.

Poliisin roolin korostaminen rikostorjunnassa ja lähiympäristön turvallisuuden takaamisessa kertoo siitä, että ihmiset eivät tunne rikollisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Valvonnan ja rikostutkinnan merkitystä turvallisuudelle pidetään paljon todellista suurempana. On todennäköistä, että poliisia kohtaan tunnettuun luottamukseen vaikuttavat myös ne tekijät, jotka ovat pitäneet rikollisuuden Suomessa alhaisena eli yhdenvertaiseksi koettu yhteiskunta, korkea hyvinvointi ja syrjäytymistä ehkäisevät julkiset palvelut. Tästä seuraa, että turvallisuuden heikkenemisestä voi uudessa ympäristössä tulla itseään kiihdyttävä kehä: mikäli rikollisuuteen vahvimmin vaikuttavat asiat heikkenevät, rikollisuuden määrä nousee ja luottamus poliisiin laskee. Poliisia kohtaan tunnetun luottamuksen lasku vuorostaan heikentää poliisin kykyä vastata rikoksiin.

Suojelupoliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnasta vastaa suoraan sisäministeriön alaisuudessa toimiva Suojelupoliisi. Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Suojelupoliisin toiminnassa korostuu tiedustelullinen toimintatapa. Se hoitaa kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tehtäviä, jotka useimmissa muissa Euroopan maissa kuuluvat turvallisuus- ja tiedustelupalveluille. Tiedustelulla on keskeinen rooli, kun torjutaan jo ennalta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia erityisen vakavia uhkia. Samalla varmistetaan valtiollisen päätöksenteon perustuminen relevantteihin, ajantasaisiin ja luotettaviin tietoihin. Tiedustelutieto muodostaa modernin ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon perustan. Tilanne, jossa Suomen viranomaiset puutteellisesta kansallisesta sääntelystä johtuen ovat riippuvaisia ulkomaista saadakseen tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista, on kestävä. Jokaisella maalla - myös Suomella - on velvoite huolehtia omasta ja kansalaistensa turvallisuudesta ja perustaa siihen liittyvä päätöksenteko itse hankittuun tietoon.

Yleisen globalisoitumiskehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet. Suomen turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ja niiden

taustatekijät liittyvät käytännössä poikkeuksetta maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin tapahtumiin ja kehityssuuntiin. Turvallisuuskysymysten rajat ylittävän luonteen vuoksi analysoidun kansainvälisen turvallisuustiedustelutiedon tarve on kasvanut merkittävästi. Tehokas globaaleihin uhkiin liittyvä turvallisuustiedustelu vaatii aiempaa monimuotoisempia keinoja ja lähestymistapoja.