

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 (VNS 2/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kunta- ja omistajaohjausministeri Sirpa Paatero, valtiovarainministeriö
- ICT-johtaja, ylijohtaja Anna-Maija Karjalainen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Jani Pitkäniemi, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Juha Sarkio, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö (hallinto- ja kehittämisosasto) Jukka Aalto, sisäministeriö
- apulaispäällikkö, kontra-amiraali (rajavartio-osasto) Markku Hassinen, sisäministeriö
- osastopäällikkö (poliisiosasto) Tero Kurenmaa, sisäministeriö
- osastopäällikkö (maahanmuutto-osasto) Jorma Vuorio, sisäministeriö
- kansallisen turvallisuuden yksikön johtaja Petri Knape, sisäministeriö
- ohjaus- ja kehittämisjohtaja (pelastusosasto) Taito Vainio, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- taluspäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talousjohtaja Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman, sosiaali- ja terveysministeriö
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- apulaistietosuoja valtuutettu Jari Råman, tietosuoja valtuutetun toimisto

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- johtaja Jukka Aaltonen, Häätäkeskuslaitos
- apulaispäällikkö Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
- pääjohtaja Hannu Mäkinen, Tulli
- poliisipäällikkö, poliisikomentaja Lasse Aapio, Helsingin poliisilaitos
- toimitusjohtaja Jari Sarjo, Senaatti-kiinteistöt
- pääekonomisti Minna Punakallio, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Harri Sirén, Ammattiliitto Pro ry
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelupäällikkö Kristian Karrasch, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus
- saamelaiskäräjät
- Lapin poliisilaitos
- Poliisihallitus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yhteinen lausunto vuoden 2020 valtion talousarvioesityksestä ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Meneillään olevilla vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä ovat valtion talousarvioesitys (budjettiesitys) vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelma (valtion talouden kehykset) vuosille 2020—2023 tulleet saman aikaisesti hallintovaliokunnan käsiteltäviksi. Tämän vuoksi hallintovaliokunta on päättänyt yhdistää mainitut asiat ja antaa niistä yhteisen lausunnon. Pääsääntöisesti kehykset tulevat eduskunnan arvioitavaksi kevätistuntokaudella ja talousarvioesityksestä puolestaan eduskunta päättää syysistuntokaudella.

Lausunnon rakenne ja painopisteet

Hallintovaliokunta on lausunnossaan käsitellyt kolmea laajempaa kokonaisuutta: 1) sisäinen turvallisuus, 2) maahanmuutto ja kotoutuminen sekä 3) kuntatalous. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toimintaedellytysten turvaamiseen. Lausunnon painopiste on sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja Maahanmuuttoviraston toimintaedellytyksissä sekä kuntatalouden kehitysnäkymissä.

Turvallisuuden kokonaiskuvassa on kuluvan vuosikymmenen aikana esiin noussut uusia uhkatekijöitä. Yleisen turvallisuustilanteen nähdään jatkavan heikkenemistään koko EU:ssa. Sisäiset ja ulkoiset turvallisuuden uhkatekijät nivoutuvat toisiinsa yhä tiiviimmin niin, että niiden hahmotaminen selkeästi vain jompaankumpaan kategoriaan ei ole aiempaan tapaan mahdollista. Turval-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

lisuusuhkien operatiivisesta torjunnasta vastaavat keskeisesti sisäisen turvallisuuden viranomaiset ympärivuotisesti jokaisena päivänä ja kaikkina vuorokauden aikoina.

Maahanmuuttoviraston tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet ja asiamäärät kasvaneet, vaikka turvapaikanhakijoiden määrä onkin selvästi pienempi kuin vuonna 2015. Viraston lupaprosessien tulee olla tehokkaita ja laadukkaita. Niitä kehitettäessä ja nopeutettaessa on huolehdittava päätösten oikeusvarmuudesta ja laadusta. Maahanmuuttoviraston määrärahakehitys on kuitenkin laskeva. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Maahanmuuttoviraston toimintaedellytykset turvataan.

Kuntatalouden lähivuosien näkymät ovat huolestuttavan heikot. Menot kasvavat nopeammin kuin tulot. Kuntien menoja kasvattaa erityisesti sote-menojen kasvu. Valiokunta kiinnittää huomiota myös kuntien voimakkaaseen eriytymiskehitykseen. Kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää valtion ja kuntien toimenpiteiden ohella rakenteellisia uudistuksia. Lisäksi rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee kunnille tehtäviä antaessaan huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen.

Sisäinen turvallisuus

Yleistä viranomaisten toimintaedellytyksistä

Hallintovaliokunta on pidempään ollut huolissaan sisäisen turvallisuuden lisääntyneiden ja uusien uhkatekijöiden vuoksi. Sisäinen turvallisuus on yhteiskunnan kivijalka, ja on välttämätöntä huolehtia siitä, ettei se pääse murenemaan meneillään olevalla vuosikymmenellä tapahtuneen turvallisuusympäristön merkittävän heikentymisen myötä ja muuttuneessa turvallisuustilanteessa viranomaisten puutteellisten toimintaedellytysten vuoksi. Tapahtuneeseen ei ole kyetty reagoimaan turvallisuusuhkien edellyttämällä tavalla. Osaltaan tähän vaikuttavat muun muassa aiemmin tehdyt säästöpäätökset, tietoinen alibudjetointi ja näiden vaikutusten kumuloituminen. Viranomaisten toimintaan kohdistuvat siten kahdenlaiset paineet: aiempien leikkausten kiinnikurominen sekä uusiin uhkiin vastaaminen suorituskykyä parantamalla.

Alkaneella vaalikaudella on nähtävissä pitkästä ajasta ensimmäisiä positiivisia merkkejä siitä, että sisäisen turvallisuuden viranomaisiin panostetaan niiden toimintaedellytysten parantamiseksi. Valiokunta pitää välttämättömänä muun muassa kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseksi, että tässä suhteessa kyetään myös käytännössä toimimaan koko vaalikauden ajan määrätietoisesti, vaikka neljä vuotta on lyhyt aika toimenpiteille, kun otetaan huomioon lähtötilanne, toimintaympäristön muutokset sekä viranomaisten suorituskyvyn nostamisen tarve ja osaamisen vaatimustason nousu. Nähtävissä olevat entistä vakavammat turvallisuusuhkat uhkaavat realisoitua ilman yhteiskunnan tehokkaita torjuntatoimia. Kehyskauden loppupuolella rahoitusta on kuitenkin välttämätöntä lisätä, jotta alkava myönteinen kehitys ei pääse tyrehtymään.

Vuoden 2017 valtiopäivillä hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta (VNS 5/2016 vp) antamassaan mietinnössä analysoinut sisäisen turvallisuuden kehitystä valiokunnan olemassa olon koko ajalta 1990-luvulta nykypäivään saakka (HaVM 5/2017 vp). Tarkastelun painopisteet ovat turvallisuusympäristön heikentymisen vaikutuksissa tilanteessa, jossa entiset, niin sanotut perinteiset viranomaistehtävät ovat yhä hoidettavina. Keskeisimmät maatamme ja koko Eu-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

roopan unionia koskettavat sisäiset turvallisuusuhkat nivoutuvat muun muassa EU:n ulkopuolisiin kriisipesäkkeisiin ja suurvaltasuhteiden heikkenemiseen. Nämä uhkatekijät liittyvät hybridiuhkiin, kyberturvallisuuteen, kovenevaan kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen, raja-turvallisuuteen, laittomaan maahantuloon ja terrorismiin.

Eduskunnan hyväksymässä selontekomietinnössä valiokunta on linjannut toimialansa osalta sisäisen turvallisuuden kehittämistoimenpiteet aina ensi vuosikymmenen puoleen väliin saakka. Valiokunta viittaa sisäisen turvallisuuden tilannekuvan ja viranomaisten toimintaympäristön osalta tarkemmin mainitun selontekomietinnön lisäksi myös perustuslain muuttamiseen liittyvään lausuntoonsa (HaVL 7/2018 vp), vuoden 2019 valtion talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon (HaVL 29/2018 vp) ja siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevaan mietintöönsä (HaVM 36/2018 vp).

Useamman vaalikauden ajan on ollut erityisen ongelmallista sisäisen turvallisuuden viranomaisten toiminnan suunnittelun, kehittämisen ja johtamisen sekä varsinaisten tehtävien hoitamisen ja kansalaisten turvallisuuspalvelujen saatavuuden kannalta se, ettei turvallisuusviranomaisten toimintaedellytyksiä ole turvattu suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Sisäisen turvallisuuden yksimielisen selontekomietinnön tarkoituksena on muun muassa korostaa poliittista vastuuta ja parlamentaarisuutta yli vaalikausien.

Toimintamenobudjetointi ja sisäinen turvallisuus

Toimintamenojen budjetointi

Talousarviossa viranomaisten varsinaisen toiminnan menojen lisäksi toimintamenorahoituksesta katetaan esimerkiksi tietojärjestelmäkustannuksia ja toimitilojen vuokramenoja sekä kaluston hankintamenoja. Toimintamenobudjetoinnin tarkoituksena on antaa viranomaiselle harkintavaltaa ja liikkumavaraa menojensa kattamiseen. Ajan kuluessa alimitoitettu budjetointi on kuitenkin vienyt liikkumavaran ja edellytykset toiminnan suunnitelmalliselta kehittämiseltä sekä kumuloi-nut syntyneet ongelmat.

Valiokunnalle on Poliisihallituksen toimesta esitetty alustava laskelma poliisin kulurakenteesta eri kululajeineen. Siltä pohjalta Poliisihallitus on myös tehnyt oman esityksensä sisäministeriölle ja ministeriö puolestaan käsittelynsä jälkeen esityksensä valtiovarainministeriölle. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi poliisin ensi vuoden talous on käytännössä sidottu hyvin tarkasti välttämättömiin eri menokohteisiin ilman, että olisi olemassa liikkumavaraa ja mahdollisuutta kehittää toimintaa.

Asiantuntijakuulemisessa on ilmennyt, että valtiovarainministeriön sektorivirkamiehen näkemys poikkeaa olennaisesti sisäasiainhallinnon tiedoista. Valtiovaltiovarainministeriössä ei kuitenkaan tehdä tarkkaa ennakkollista arviointia ja laskentaa sen suhteen, miten rahoitus tulee riittämään viranomaisten eri menoihin. Tarkastelukulma on saadun selvityksen perusteella varsin yleisellä tasolla, eikä siinä oteta huomioon esimerkiksi käytettävissä olevalla rahoituksella saavutettavaa vaikuttavuutta tai sitä, kuinka paljon valtio-omisteisen Senaatti-kiinteistöjen toteuttamat vuokrankorotukset samoin kuin jatkuvasti kohoavat ICT-menot vähentävät varsinaiseen toimintaan tarkoitettua rahoitusta.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Valiokunnalle on kuulemisessa syntynyt käsitys, että valtiovarainministeriön sektorivirkamies ei tunne kunnolla sisäasiainhallinnon toimintaa, sen katettavia menoja tai sellaisiakaan välttämättömiä menoja, joihin sisäasiain hallinto ei voi vaikuttaa, vaan ne lankeavat maksettaviksi automaattisesti valtion itselleen periminä kustannuksina (toimitilat ja ICT). Menojen kasvua ei lähtökohteisesti edes budjetoida, vaan se tulee kattaa toimintamenoista tuottavuutta kehittämällä, vaikka tarvittavaan tuottavuuden kehitykseen ei olisi edellytyksiä. Kuulemisessa saadun selvityksen mukaan ei hallituksen tietoon edes saateta esimerkiksi valtion itselleen perimiä toimitilakustannuksien tai ICT-menojen kasvua.

Lisärahoitus voi kuullun perusteella perustua lähinnä budjettilakeihin. Käytännön kokemusten pohjalta voidaan kuitenkin tältä osin todeta, että valtiovarainministeriön edustaja on hyvinkin vastustanut lakiehdotuksen esittelyluvan antamista, mikäli hallituksen esitysten laatimisohjeden mukaisessa asianmukaisessa vaikutusten arvioinnissa on nähty uusien tai lisääntyvien tehtävien vaativan lisärahoitusta. Poliisin mukaan kuluvalle vuosikymmenellä uudistetun lainsäädännön aiheuttama lisätyömäärä on huomattava (esimerkiksi esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistaminen).

Ajatus näyttää olevan, että lakisäätteisten tehtävien hoitaminen voi perustua laajalti harkintaan ja priorisointiin toimintamenorahoituksen puitteissa. Näin ei kuitenkaan näissä valtion itsensä hoitamissa tehtävissä ole lainsäädäntöä noudattaen mahdollista toimia kuin vain hyvin rajoitetusti. Ylimmät laillisuusvalvojat näyttävät myös tunnistavan viranomaisten tässä esiin nostetut huolen aiheet. Heidän velvollisuutensa on kuitenkin valvoa lainsäädännön noudattamista. Tässä yhteydessä valiokunta toistaa aiemman kantansa, ettei viranomaisia tai yksittäisiä virkamiehiä voida asettaa vastuuseen tehtävien hoitamisen puutteiden osalta silloin, kun on nähtävissä, ettei hallitus ja viime kädessä eduskunta ole turvannut asianmukaisesti tehtävien hoitamisen edellytyksiä.

Nykyinen kehysmenettely ja toistuvaan lisäbudjetointiin perustuva toimintamalli ei tue viranomaisten toiminnan järkevää ja suunnitelmallista johtamista eikä kehittämistä, vaan merkitsee lähinnä toiminnan pakkotilanteessa tapahtuvaa sopeuttamista. Lyhytjänteinen ja tempoileva talouden ja toiminnan yhteensovittaminen synnyttää valiokunnan mielestä lisäkustannuksia ilman lisäarvoa. Kehyskausi on muutoinkin liian lyhyt ajanjakso suunnitelmallisen toiminnan kehittämisen ja johtamisen kannalta. Kestävän toiminnan ja talouden suunnittelun tuleekin tapahtua vaalikautta pidemmällä aikajänteellä.

Hallitsemattomat ICT-menot syövät toimintarahoitusta

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten tehtävissä henkilöstön työpanos on aivan olennainen. Sitä ei ole voitu eri syistä korvata tähän mennessä tietotekniikalla tai muilla teknisillä ratkaisuilla. Toimivat tekniset järjestelmät ovat voineet tuoda työntekoon etenkin uusia toimintatapoja ja laajempaa tietotekniikan hyödyntämistä sekä lisätä suorituskykyä. Esimerkiksi liikenteen nopeusvalvonnassa on hyödynnetty aiempaa enemmän teknistä valvontaa.

Valtion tietojärjestelmäkustannukset ovat suuret ja näyttävät jatkavan vuosittaista kohoamistaan ilman, että järjestelmiä käyttävillä viranomaisilla on keinoja käytettävissään vuotuisen kustannustason nousun hillitsemiseksi. Nämä lisääntyvät hankinta-, ylläpito- ja käyttökustannukset katetaan kuitenkin lähtökohteisesti niukoista toimintamenoista ilman kustannusten ja niiden nou-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

sun kattavaa kompensointia. Esimerkiksi viranomaisten turvallisen tietoverkon, TUVE-verkon, kustannukset tulevat käyttäjien maksettaviksi riippumatta siitä, onko kustannusten kattamiseen myönnetty riittävästi varoja seurauksin, että toiminta joustaa tietojärjestelmämenojen kustannuksella.

Sisäisen turvallisuuden kokonaisuudessa viranomaisilla on vireillä monia uusia ja uudistettavia tietojärjestelmähankkeita. Osa näistä ICT-hankkeista on viivästynyt paljon, osa ei ole täyttänyt asetettuja odotuksia ja vaatimuksia, minkä lisäksi osa on ylittänyt kustannusarvionsa olennaisesti. Keskeisin ja taloudellisesti merkittävin on pahasti viivästynyt poliisin, muiden turvallisuusviranomaisten ja oikeusviranomaisten prosesseja yhdistäväksi ja tehostavaksi tarkoitettu Vitja-tietojärjestelmäkokonaisuus, joka on hankkeena käynnistynyt viime vuosikymmenellä. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Vitja-tietojärjestelmän suunniteltu käyttöönotto tapahtuu vuoden 2021 lopussa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtio panostaa yhtäältä tarvittavaan tilaaja- ja sopimusoosaamiseen sekä toisaalta järjestelmätoimittajille asetettaviin vaatimuksiin tietojärjestelmien toimivuudesta, käyttökelpoisuudesta ja käyttäjystävällisyydestä sekä tarpeellisesta yhteen toimivuudesta. Sopimusoosaamiseen kuuluu myös ICT-järjestelmien elinkaaren ajan käyttökustannusten hallinta.

Senaatti-kiinteistöt ja toimitilat

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Senaatin omaisuus on Suomen valtion omistuksessa ja osoitettu liikelaitoksen omistajahallintaan. Senaatti-kiinteistöillä on vuokrattavia tiloja yhteensä noin 6,2 miljoonaa neliometriä ja lähes 10 000 rakennusta. Näistä poliisin tiloja on noin 4 prosenttia sekä molempien Rajavartiolaitoksen ja Tullin tiloja noin 3 prosenttia.

Vaikka valtion virastojen toimitilamenot ovat yleisellä tasolla laskeneet, sisäisen turvallisuuden viranomaisten, kuten poliisin ja Rajavartiolaitoksen, toimitilakustannukset ovat olleet kuitenkin voimakkaassa nousussa. Kustannusten nousu johtuu valiokunnan saaman selvityksen mukaan toiminnan muuttuneista vaatimuksista, turvallisuusvaatimusten kiristymisestä sekä rakentamista koskevien viranomaismääräysten muuttumisesta. Lisäksi merkittävä osa etenkin poliisin, mutta myös Rajavartiolaitoksen toimitiloista on peruskorjausissä ja osassa on vakavia sisäilmaongelmia. Kiinteistöjen tekninen laatutaso nousee peruskorjausten yhteydessä vastaamaan nykyisiä määräyksiä ja turvallisuusviranomaisten vaatimuksia, ja tämä vaikuttaa saadun selvityksen mukaan myös vuokratason.

Rajavartiolaitos on vuokrannut toimitiloja Senaatti-kiinteistöjen lisäksi ulkopuolisilta toimijoilta. Senaatti-kiinteistöiltä aiemmin vuokrattujen tilojen vuokrataso on pysynyt viime vuosina ennallaan. Rajavartiolaitoksen toimitilakustannukset kuitenkin kasvavat muun muassa rajanylityspaikkojen kehittämishankkeiden ja peruskorjaushankkeiden johdosta kehyskaudella. Rajavartiolaitoksen aiemman ilmoituksen mukaan se kykenisi omin toimenpitein huolehtimaan käytössään olevista kiinteistöistään edullisemmin kuin nykyjärjestelmässä Senaatti-kiinteistöt ja samalla pi-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

tämään niistä huolta nykytilaa paremmin. Valiokunnalle on syntynyt yleisemminkin käsitys, että Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhuollossa on merkittävästi parannettavaa.

Valiokunta on esittänyt jo aiemmin lausunnossaan HaVL 29/2018 vp, että turvallisuusviranomaisten kiinteistöjen vaatimuksista ja osin sijainnistakin johtuen niiden käytössä olevien kiinteistöjen rakentaminen, ylläpitäminen ja korjaaminen on syytä järjestää omana erillisenä toimitilaratkaisuna ja samalla niin, ettei toimitiloihin käytetä toimintamenorahoitusta, vaan vuokratuksumukset katetaan täysimääräisesti siihen tarkoitukseen varatulla rahoituksella. Hallinnonalalla käynnissä olevat toimitilahankkeet ja tarvittava lisärahoitus merkitsee Suojelupoliisin toimitilat mukaan lukien sisäministeriön laskeman mukaan kehyskaudella noin 35 miljoonan euron suurista lisärahoituksen tarvetta (yhteensä 51 toimitilahanketta).

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa edellä mainittuun lausuntoonsa, jossa valiokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota siihen, että tilatehokkuustavoitteiden toimeenpanolla ja muuttuneilla tilaratkaisuilla (monitilaratkaisut) ei saa olla negatiivista vaikutusta valtion virastojen henkilöstön työhyvinvointiin, työskentelyedellytyksiin eikä työn laatuun ja tehokkuuteen. Valiokunta korostaa, että toimitilojen tulee vastata kulloistenkin työtehtävien tarpeita. Muun muassa ministeriöiden lainvalmistelutyö on vaativaa ja pitkäjänteistä. Valiokunta ei pidä asianmukaisena sitä, että henkilöstö joutuu tekemään työtä etätyönä kotona sen vuoksi, ettei virastolla ole käytettävissä riittäviä ja kyseisten työtehtävien sekä yksilöllisten tarpeiden mukaisia työtiloja.

Henkilöstön työhyvinvointiin vaikuttaa myös sisäilmaongelmien nopea yleistyminen vanhoissa ja huonokuntoisissa toimitiloissa. Ongelmaan on puututtava nopeasti, jotta henkilöstön terveys ja työhyvinvointi kyetään turvaamaan.

Toimintamenobudjetoinnin kehittäminen ja legitimitietin palauttaminen

Toimintamenobudjetointi on turvallisuussektorilla johtanut siihen, että yhä suurempi osa varsinaiseen toimintaan tarkoitettusta talousarviorahoituksesta menee ICT-menoihin ja toimitilamenoihin.

Hallintovaliokunnalla ja sisäisen turvallisuuden operatiivisilla toimijoilla on valiokunnan arvion mukaan ollut jo pidempään yhteinen käsitys tehtävien hoidon vaatimuksista ja niiden taloudellisten edellytysten turvaamisesta. Paljolti vastaava käsitys on ollut sisäministeriöllä. Vastaava toiminnan ja talouden liiallisen erillisyyden ongelma heijastuu aina eduskunnan talousarviokäsittelyyn saakka ja myös eduskuntakokonaisuuden sisäisesti.

Valiokunta on erittäin huolissaan siitä, ettei valtion talousarvioesityksestä ja kehyksistä viime kädessä vastaavan valtiovarainministeriön käsitys vastaa valiokunnan saaman selvityksen perusteella toiminnasta vastaavien viranomaisten tietoja tehtävien hoitamisen edellyttämästä rahoitustarpeesta. Talouden tunnusluvuista ja niiden vaikuttavuudesta on välttämätöntä kyetä muodostamaan yhteinen todellisuutta vastaava tieto- ja laskentapohja sekä siltä pohjalta yhteneväiset johdopäätökset lakisääteisten tehtävien hoitamisen toiminnan tarpeista lähtien. Menoja tulee tarkastella kokonaisuutena, jossa kaikille osa-alueille tulee turvata riittävä rahoitus, niin riittävään henkilöstöön ja sen osaamisen kehittämiseen kuin toimitiloihin, tietojärjestelmiin, ajoneuvoihin ja suojavälineisiin sekä arkipäivän toiminnan menoihin. Valiokunta tähdentää myös sitä, että lain-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

valvontaviranomaisten, syyttäjien, tuomioistuimien ja Rikosseuraamuslaitoksen muodostama laillisuusvalvonnan ja oikeudenhoidon sekä toimeenpanon muodostama kokonaisuus muistetaan ottaa huomioon talousarvio- ja kehysmenettelyssä niin, että valtion tehtävistä voidaan huolehtia kattavasti sanotussa kokonaisuudessa.

Valtion itse hoitamissa turvallisuustehtävissä laskennalliset toimintamenobudjetointi ja kehysmenettely ovat päässeet liiallisesti irtaantumaan todellisesta ei-harkinnanvaraisesta menorakenteesta. Valiokunta pitääkin välttämättömänä mainittujen laskennallisten talouselementtien päivittämistä todellisiin kustannuksiin perustuvaksi, jotta valtion omissa tehtävissä taloudenpidon raati-naalinen suunnitelmallisuus voidaan palauttaa.

Poliisitoimi

Toimintaympäristö

Niin sanotun perinteisen rikollisuuden kokonaismäärässä ei ole 1990-luvulta viime aikoihin saakka tapahtunut olennaista muutosta (ks. HaVM 5/2017 vp). Vuosina 2017 ja 2018 poliisille on ilmoitettu noin 430 000 rikoslakirikosta. Liikenne rikoksia on puolestaan tullut poliisiin tietoon mainittuina vuosina noin 400 000. Rikosten kokonaismäärän arvioidaan kuluvana vuonna laskevan kahden edellisen vuoden tasolta yhteensä noin 820 000 rikoksesta poliisin arvion perusteella hieman alle 700 000 rikosilmoitukseen. Lasku näyttää johtuvan liikenne rikosten määrän alenemisesta.

Rikostutkinnassa selvitysaste on laskenut 1990-luvulta vähitellen yhä alemmas, ja tämä kehitys näyttää jatkuvan. Rikoslakirikoksissa (ilman rikoslain liikenne rikoksia) selvitysaste on laskenut jo alle puoleen tehdyistä rikoksista. Henkeen ja terveyteen kohdistuvista nykyisistä noin 36 000 rikoksesta (noin 100 rikosta päivää kohti) kyetään selvittämään yhä hieman yli 60 prosenttia ja varsinaisista henkirikoksista 80 prosenttia. Omaisuusrikosten määrä on kuluneella vuosikymmenellä laskenut tasolle hieman yli 200 000 rikosta (550 rikosta päivää kohti), mutta samalla myös selvitysprosentti on laskenut alle 38 prosentin. Niin sanotut pimeinä tulleet omaisuusrikokset jäävät käytännössä miltei kokonaan selvittämättä. Huumausainerikosten määrä on noussut koko 2010-luvun ja on ollut vuonna 2018 reilut 26 000 rikosta (noin 70 rikosta päivää kohti). Seksuaalirikosten määrä on noussut merkittävästi, ja kuluvana vuonna arvioidaan päädyttävän tasolle 4 400 rikosta. Huolestuttavaa on, että tärkeimmiksi priorisoitujen henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten selvitysprosentti on laskenut. Voidaan päätellä, että rikosjutut ovat muuttuneet entistä vaativammiksi selvittää ja rikostutkinnan resurssit ovat niin vähäiset, että edes tärkeimmiksi luokiteltujen rikosten osalta ei pystytä nykytasoa säilyttämään. Valiokunta pitää välttämättömänä, että rikosten selvittämisasteiden negatiivinen kehitystrendi kyetään pysäyttämään ja saadaan selvitysprosentit kattavasti nousuun.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rikokset koskettavat yhä voimakkaammin tiettyjä haavoittuvia ryhmiä. Tämä näyttäytyy muun muassa ongelmien kasautumisena, niin sanotut yksinäiset sudet -ilmiön muodossa sekä moniongelmaisten nuorten osalta rikosten tekijöinä ja uhreina. Ilmoitettujen seksuaalirikosten määrä on noussut, ja huumausaineiden käyttö sekä niihin liittyvä rikollisuus näyttävät lisääntyvän. Saadun tiedon perusteella poliisille ilmoitettujen seksuaalirikosten määrä on vuonna 2018 noussut 15 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Kokonaismää-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

rässä ulkomaalaisten osuus on ollut 25 prosenttia koko maan tasolla ja Helsingissä yli 50 prosenttia. Noin puolet rattijuopumuksista on tehty huumeiden vaikutuksen alaisena. Vain osa rikollisuuden eri ilmenemismuodoista tulee poliisin tietoon. On todennäköistä, että yleisemminkin ilmoitusalttius on pienentynyt, kun on tiedossa, ettei poliisilla ole riittäviä mahdollisuuksia panostaa etenkin niin sanotun massarikollisuuden selvittämiseen. Tällainen kehitys nakertaa oikeusvaltiota.

Huolestuttavaa on kansalaisten turvallisuuden tunteen kannalta myös se, että rikoslakirikoksissa on tutkinnan rajoittamispäätösten määrä noussut vuoden 2010 hieman yli 5 000 päätöksestä vuoden 2018 aikana 20 000 tapaukseen. Avointen juttujen määrä on vastaavalla ajanjaksolla kasvanut vuosittain tasolta 50 000 rikosilmoitusta vuoden 2018 avoimena olevien juttujen yhteismäärään noin 74 000. Rikoslakirikoksissa tutkinta-aika on kuluvan vuosikymmenen alun keskimääräisestä 88 päivästä noussut tasaisesti ja on ollut vuonna 2018 keskimäärin 130 päivää. Tutkinta-aikojen pidentymiseen syynä on myös se, että rikokset ovat entistä monialaisempia, kansainvälisempiä ja niiden selvittäminen on entistä vaativampaa. Tutkinta-ajat ovat pitkiä esimerkiksi talousrikoksissa. Jatkuvasti lisääntyvä verkossa tapahtuva ja verkkoa hyödyntävä rikollisuus kuuluu myös vaativaan rikostutkintaan. Myös järjestäytynyt rikollisuus, joka on yleensä kytkeytynyt taloudellisen hyödyn tavoittelemiseen ja joka pyrkii pääsemään myös yhteiskunnan laillisiin rakenteisiin, jatkaa kasvuaan, kansainvälistymistään ja kovenemistaan.

Rikoshyötyä on kaikki rikokset huomioon ottaen saatu takaisin vuosikymmenen alusta nousujohteisesti aina vuoden 2014 lähes 60 miljoonaan euroon saakka. Vuosina 2016 ja 2017 takaisin saadun rikoshyödyn määrä on ollut enää 20 miljoonaa euroa. Viime vuonna on kuitenkin kyetty palaamaan nousujohteiseen kehitykseen ja yhteensä 36,5 miljoonan euron takaisin saantiin.

Poliisin toimintaympäristön muutos meneillään olevalla vuosikymmenellä liittyy uuden tyyppiin rikollisuuden ja uhkatekijöiden ilmenemismuotoihin. Keskeisiä poliisin tähän kokonaisuuteen liittyviä toimintaloheja ovat kyberturvallisuus, jengiytyminen, syrjäytyminen, maahanmuuttoon liittyvät poliisitoimen haasteet, terrorismi ja hybridiuhkat.

Hälytystehtäviä on viime vuosina ollut vuositasolla vajaat miljoona tehtävää, joista noin 100 000 on jäänyt resurssivajeen vuoksi hoitamatta. Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen perusteella kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuuden turvaamiseen on panostettu ja valvontaa on häiriöalzteilla alueilla lisätty. Toimintaympäristön tilannekuvan perusteella on nähtävissä kuitenkin hälytystehtävien vasteaikojen jatkavan pidentymistään. Yhä merkittävämmän haasteen muodostavat yhtäältä muuttuvassa yhteiskunnassamme taajaan asuttujen alueiden määrällisesti suuret poliisin hälytyspalvelutarpeet sekä toisaalta harvaan asuttujen alueiden palvelujen saatavuus yleensäkin. Esimerkiksi kiireellinen apu hengen ja terveyden suojelemiseksi on välttämätöntä saada eri puolilla laajaa maatamme. Valiokunta edellyttää, että kiireellisten hälytystehtävien vasteajat saadaan lyhenemään ja että kiireellisille hälytystehtäville asetetaan enimmäisvasteajat sekä että poliisipalvelujen saatavuus Suomen kaikissa kunnissa taataan.

Maamme eri osien erilaiset olosuhteet ulottavat vaikutuksensa poliisin eri tehtäviin. Pääkaupungissamme Helsingin poliisilaitos hoitaa monia valtakunnallisia ja erityistehtäviä, kuten esimerkiksi kuluvana syksynä keskeisenä viranomaisena Suomen EU-puheenjohtajuuskauden turvallisuuspalveluita. Lapin poliisilaitoksen vastuualue on puolestaan maantieteellisesti poikkeukselli-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

sen suuri. Siellä harvan asutuksen lisäksi väestötaajamien etäisyydet ovat yleensä pitkiä. Lapissa on myös laajenevia talvimatkailukeskuksia ja laajoja erämaita.

Henkilötyövuodet

Poliisin tehtävät ovat henkilötyöpainotteisia siten, ettei ihmisen työpanosta voida korvata muilla toimenpiteillä tai teknologialla kuin varsin rajoitetusti. Sisäisen turvallisuuden selontekomietinnön HaVM 5/2017 vp mukaisesti hallintovaliokunta edellyttää poliisin henkilöstömäärän palauttamista meneillään olevan vuosikymmenen alun tasolle 7 850 poliisimiestä.

Vuonna 2018 on saatu poliisien määrän aleneminen pysähtymään, ja kuluvana vuonna henkilötyövuosien määrä on kääntynyt nousuun. Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa poliisimiesten määrä luvataan nostaa tasolle 7 500 poliisimiestä tämän vaalikauden aikana. Hallitusohjelman onnistunut toimeenpano on välttämätöntä, ja se mahdollistaa koulutusmahdollisuudet ja arvioitu poistuma huomioon ottaen pysymisen 7 850 henkilötyövuoden henkilöresurssien palautusuralla.

Poliisimiesten määrän palauttaminen välitavoitteeseen 7 500 henkilötyövuotta edellyttää kuitenkin kehysten korottamista kehyskauden viimeisten vuosien osalta, jotta mainittu välitavoite kyettään saavuttamaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehyskauden lopulla huolehditaan myös tavoitteen 7 850 henkilötyövuotta edellyttämistä toimenpiteistä seuraavan vaalikauden kahden ensimmäisen vuoden osalta. Poliisin koulutusresurssit sinänsä mahdollistavat sekä edellä mainitun välitavoitteen että vuoden 2025 tavoitteen saavuttamisen.

Pohjoismaisessa ja muussa kansainvälisessä vertailussa poliisien määrä jää vielä vuoden 2025 tavoitetasollakin pieneksi. Suomessa ei turvallisuustilanne ole kuitenkaan päässyt vielä sellaiseksi, että sen vuoksi pitäisi käytettävissä olevan tiedon perusteella ryhtyä massiivisiin resurssilisäyksiin, joita ollaan toteuttamassa valiokunnan käsityksen mukaan ainakin naapurimaassamme Ruotsissa.

Vuoden 2025 tavoitetasolla valiokunta arvioi kyettävän nykyisessä turvallisuusympäristössä huolehtimaan kohtuullisen hyvin kansalaisten turvallisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien suojaaminen mukaan lukien. Valiokunta arvioi, että resurssit eivät ole silloin kiinni kokoaikaisesti vain aivan kaikkein välttämättömissä tehtävissä. Valiokunta katsoo, että myös tärkeään ennalta estävään toimintaan on paremmin mahdollisuus käyttää voimavaroja. Poliisin uuden ennalta estävän strategian tavoitteena onkin vahvistaa ihmisten turvallisuuden tunnetta sekä vähentää rikosten ja häiriöiden taloudellisia ja inhimillisiä kustannuksia. Ennalta estävässä toiminnassa on tärkeää, että esimerkiksi poliisi ja sosiaaliviranomaiset tekevät yhteistyötä ympärivuorokautisesti. Myös tehokas tiedonkulku sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen viranomaisilta poliisille hengen ja terveyden suojaamiseksi hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 41/2014 vp sisältyvän lausuman mukaisesti on tärkeää ennalta estävää toimintaa. Suunnitelmallisemmin voidaan panostaa myös esimerkiksi talousrikollisuuden torjuntaan ja rikoshyödyn takaisin saamiseen sekä raskaan liikenteen valvontaan. Raskaan liikenteen valvonta liittyy myös harmaan talouden torjuntaan. Lisäksi on syytä mainita, ettei lisääntyneellä kameravalvonnalla kyetä selvittämään kuljettajien ajotilaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Riittävän henkilöstömäärän turvaaminen poliisissa tukee osaltaan henkilöstön työhyvinvointia ja jaksamista sekä vähentää työsuojelutarkastuksissakin ilmennyttä kuormittuneisuutta. Valiokunta on huolissaan siitä, että toimintaympäristön muuttuminen ja poliisityön lisääntyneet vaikeutuminen muun muassa kasvavan järjestäytyneen rikollisuuden ja poliisin työskentelyn häirinnän vuoksi sekä toiminnan luotettavuuden kyseenalastaminen ovat omiaan lisäämään työkuormitusta ja sairauspoissaoloja.

Toimitilat ja kalusto

Poliisin toimitilamenot ovat voimakkaassa kasvussa. Vastaavaa rahoitusta ei sisälly talousarvioesitykseen eikä tulevien vuosien kehyksiin. Toimitilakustannusten arvioidaan nousevan vuoden 2016 67,7 miljoonasta eurosta vuoteen 2023 mennessä 86,1 miljoonaan euroon. Tämän jälkeen toimitilakustannukset nousevat parissa vuodessa yli 100 miljoonaan euroon vuodessa. Tämä johtuu 1) taloteknisesti vanhenevista toimitiloista (osassa toimitiloja on vakavia sisäilmaongelmia), 2) uuden poliisitalokonseptin mukaisista nykyaikaisten vaatimusten mukaisista poliisiasemista, 3) vapautensa menettäneiden tilojen peruskorjaustarpeista, 4) tilojen turvallisuustason nostosta ja 5) kytköksistä muiden hallinnonalojen toimitilahankkeisiin.

Poliisin toimitiloissa on tällä hetkellä 11 sisäilmakohteeksi luokiteltua toimitilaa, joihin on perustettu myös sisäilmatyöryhmät ongelmaa ratkaisemaan, sekä kaksi suuren riskin sisältävää mahdollista tulevaa sisäilmakohtetta. Väistötiloihin henkilöstöä on täytynyt siirtää viidessä kohteessa. Näissä ja muissa vakavissakin kohteissa on laajaa oireilua ja sairastumisia sekä sisäilmaongelmasta aiheutuneita ammattitauteja. Yhteensä sisäilmakohteet käsittävät pinta-alaltaan noin 55 000 m², joka on noin 13 prosenttia kaikista poliisin toimitiloista (noin 432 000 m²). Näissä kohteissa on työskennellyt yhteensä noin 1 700 henkeä eli yli 20 prosenttia maamme poliisin henkilöstöstä.

Kustannustason nousu ja budjetoinnin pidemmän aikavälin tasovaje vaikuttavat osaltaan siihen, että poliisin ajoneuvokaluston uusiminen ja kunnossa pitäminen on haastavaa, lähes mahdotonta.

Suojelupoliisi

Turvallisuusympäristössämme tapahtuneet muutokset viime vuosina ovat johtaneet siviilitiedustelulainsäädännön säätämiseen ja tiedustelutoimivaltuuksien käyttöönottamiseen. Tämä muutos on vaikuttanut vahvasti myös suojelupoliisin resurssien lisääntymiseen, joka on näkynyt henkilötyövuosien ja toimintamenojen perusteltuna kasvuna. Suojelupoliisi on myös muuttanut organisaatiotaan ja tehostanut toimintaansa vastaamaan sekä uuden lainsäädännön että turvallisuusympäristön vaatimuksia.

Valiokunta toteaa, että kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää suojelupoliisin toimintaedellytysten varmistamista ja suorituskyvyn kehittämistä. Nämä toimintaympäristön muutokset ovat jo tähän mennessä vaikuttaneet suojelupoliisin kaikkiin toimintasektoreihin. Toimintaympäristön muutokseen vastaamiseen liittyen valiokunta tähdentää, että suojelupoliisilla tulee olla riittävät edellytykset hyödyntää siviilitiedustelulain mukaisia toimivaltuuksia vaikuttavalla tavalla. Tämän vuoksi hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että suojelupoliisin uuden tietojärjestelmäkokonaisuuden keskeisimmät osat saadaan

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

tuotantokäyttöön vuoden 2020 loppuun mennessä ja että siviilitiedustelulainsäädännön edellyttämä tekninen infrastruktuuri saadaan valmiiksi vuoden 2021 aikana.

Viraston kasvaessa myös toimitilakysymys on noussut entistä merkittävämmäksi. Suojelupoliisille onkin suunnitteilla uusi toimitila, johon liittyvä virkamiestyö on käynnissä.

Valiokunta katsoo, että valtion talousarvioesitykseen sisältyvät resurssilisäykset muodostavat asianmukaisen pohjan suojelupoliisin toiminnan kehittämiseksi toimintaympäristön ja lainsäädännön muutoksessa. Tulevissa talousarvio- ja kehyspäätöksissä jää ratkaistavaksi toiminnan ylläpitokustannusten ja kohoavien tilakustannusten rahoituksen turvaaminen.

Rajavartiolaitos

Rajaturvallisuus kuuluu EU:n prioriteetteihin

Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) alaisuuteen perustetaan vuodesta 2021 alkaen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot. Sen myötä jäsenmaille syntyy velvollisuus asettaa henkilöstöä Frontexin käyttöön. Kukin jäsenmaa on velvollinen maksamaan asettamansa henkilöstön koulutus-, palkkaus-, varautumis- ja pysyvät ylläpitokustannukset. Ensi vuoden valtion talousarvioesitykseen otetulla rahoituksella varaudutaan Suomen velvoitteiden toimeenpanoon. Kehyskaudella pysyvien joukkojen menoihin on varauduttu vuosittain reilun 4 miljoonan euron rahamäärällä siten, että kehyskauden lopulla vuonna 2023 rahoitus nousee 4,78 miljoonaan euroon.

Taloustilanne ja tehtävien priorisointi

Rajavartiolaitos on sopeuttanut ja tehostanut toimintaansa jo viimeiset parikymmentä vuotta. Vuoden 2012 talouden sopeuttamistoimet samoin kuin sitä seuranneet lisäsäästöt ovat vaikuttaneet Rajavartiolaitoksen henkilöstön vähenemiseen entisestään, viiveisiin teknisen valvontalaitteiston uusimisessa samoin kuin sekä vanhentuvan ilma-valvonta- että merellisen kaluston korvaamisessa. Tieto- ja valvontajärjestelmien osalta on jouduttu keskittymään nykyisten järjestelmien ylläpitoon minimitasolla.

Rajavartiolaitos onkin ilmoittanut joutuvansa priorisoimaan tehtäviään keskittymällä huolehtimaan itärajan perustason valvonnasta, rajanylitysliikenteen turvallisuudesta sekä meripelastuksen johtamisesta. Samalla Rajavartiolaitos on ilmoittanut, että se hoitaa sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteensa täysimääräisesti (HaVL 29/2018 vp). Valiokunta tähdentää, että unionin ulkorajamaana Suomen tulee kyetä huolehtimaan perustasoa tehokkaammin rajavalvonnastaan.

Valiokunta toteaa myönteisenä seikkana, että ensi vuodelle valtion talousarvioesityksessä esitetään 15 miljoonaa euroa Rajavartiolaitoksen maa- ja merirajan teknisten valvontajärjestelmien korvausinvestointeihin. Nykyisten teknisten valvontajärjestelmien uudistaminen on välttämätöntä. Vanhentuvan tekniikan korvaamiseksi ei ole käytettävissä lisähenkilöstöä.

Rajaturvallisuuden suorituskyvyn ja nykyisen rajavartijamäärän turvaamiseen esitetään hallituksen esityksessä HE 29/2019 vp ensi vuodelle lisärahoituksena 1,3 miljoonaa euroa ja määräraha-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

kehukseen lisäystä vuodelle 2021 2,3 miljoonaa euroa. Kehyskauden lopussa vuonna 2023 lisärahoitus nousee 4,3 miljoonaan euroon. Valitettavasti kyseisellä rahoituksella ei pystytä kattamaan puuttumaan jäänyttä aikaisemmin esitettyä 15,9 miljoonan euron suuruista lisätarvetta rajaturvallisuuden suorituskyvyn turvaamiseen ja toimitilamenoihin. Rajavartiolaitoksen pitkän aikavälin kiinteistökannan kehittämissuunnitelmassa vuosille 2020—2025 on tällä hetkellä 22 sisäilmakohteeksi luokiteltua toimitilaa. Väistötiloihin henkilöstöä on jouduttu siirtämään jo 11 kohteessa yli 200 henkilöä.

Sisäministeriön esitykseen verrattuna ensi vuodelta on jäänyt puuttumaan valtion talousarvioesityksestä Senaatti-kiinteistöjen vuokratilojen korjausvelan kattamiseen 4,8 miljoonan euron lisäys, jonka on ollut tarkoitus nousta asteittain 6,4 miljoonaan euroon. Rajaturvallisuuden suorituskyvyn ja rajavartijamäärän turvaamiseksi sisäministeriön esityksestä on jäänyt puuttumaan vuoden 2020 11,8 miljoonasta asteittain 15,1 miljoonaan euroon nouseva lisärahoitus. Näiden lisäksi on jäänyt saamatta vuodelle 2020 esitetty 5 miljoonan euron määräraha uusien ulkovartiolaivojen suunnitteluun sekä vuosille 2020—2022 esitetty 40 miljoonan euron määräraha Dornier-valvontalentokoneiden suorituskyvyn korvaamiseen. Lisäksi on jäänyt puuttumaan vuosien 2020—2023 osalta maa- ja merirajojen valvontajärjestelmän uudistamiseen tarvittavat 35,5 miljoonaa euroa. Lisäksi valiokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa HaVL 29/2018 vp, josta ilmenee osin tätä lausuntoa täydentäviä tietoja.

Yhteenvedon valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Rajavartiolaitoksen vuodelle 2020 ehdotettu toimintamenojen taso ei riitä nykyisen, vallitsevan turvallisuusympäristön mukaan mitoitettun toimintatason ja suorituskyvyn ylläpitämiseen. Ehdotettu toimintamenojen taso ei mahdollista vuotuisen rajavartijapoistuman korvausrekrytointia, mikä tarkoittaa operatiivisen henkilöstön vähentymistä noin 30 rajavartijalla. Rajavartiolaitoksen toimintavalmiutta ja suorituskykyä raja- ja meriturvallisuustehtäviin valtakunnan rajoilla ja merellä joudutaan laskemaan. Rajavartiolaitoksen vaikuttavuus ja näkyvyys rannikolla, saaristossa ja harva-alueilla vähenee. Toimintamenojen riittämättömyys laskee Rajavartiolaitoksen ilma-alusten ja alusten käytettävyyttä meriturvallisuustehtäviin, mikä muun muassa lisää viiveitä ihmishenkien pelastamiseen merialueella. Toimintamenojen riittämätön taso kasvattaa jo aikaisemmin syntyneitä investointivelkaa ajoneuvokalustossa, rajaliikenteen rajatarkastuksia tukevassa tekniikassa, operatiivisissa tietoliikenneyhteyksissä sekä henkilökohtaisissa voimankäyttö- ja suojavälineissä. Toimintamenojen taso ei mahdollista Rajavartiolaitoksen sitoutumista edes kiireellisiin akuuteista sisäilmaongelmista johtuviin toimitilojen peruskorjauksiin. Rajavartiolaitoksen anastusherkän materiaalin varastointi- ja valvontajärjestelyjä ei kyetä parantamaan turvallisuusympäristön viimeisimmän kehityksen vaatimalla tavalla.

Valiokunta pitää välttämättömänä sitä, että Rajavartiolaitoksen toimintamenojen riittävän tason turvaamisen lisäksi Rajavartiolaitoksen keskeisten valtakunnallisten suorituskykyjen: kahden valvontalentokoneen, teknisten valvontajärjestelmien ja kahden ulkovartiolaivan uusiminen turvataan suunnitellussa aikataulussa, joka perustuu nykyisen kaluston tulemiseen käyttöikänsä loppuun.

Valiokunta toteaa vielä, että Parikkalan rajanylityspaikan kaavailtu kansainvälistäminen lisääisi merkittävästi ja pysyvästi Rajavartiolaitoksen toimintamenoja. Valiokunta katsoo, ettei kansainvälistäminen ole mahdollista talousarvioesityksen tai kehityksen puitteissa. Parikkalaan ei ole

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

myöskään mahdollista osoittaa henkilöstöä muilta ylikulkupaikoilta nykyisessä voimavaratilanteessa.

Tulli

Valiokunta toteaa, että Tulli on jo pidempään joutunut vähentämään henkilöstönsä määrää. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman käynnistymisen jälkeen vuodesta 2006 vuoden 2019 loppuun mennessä vähennys on yhteensä yli 700 henkilötyövuotta. Luku sisältää noin 200 henkilötyövuoden siirron verohallintoon auto- ja valmisteverotuksen siirron yhteydessä vuonna 2017.

Saadun selvityksen perusteella Tulli on kuitenkin kyennyt sopeuttamaan toimintaansa suunnitelmallisesti henkilöstön vähenemisestä huolimatta asioinnin digitalisoinnin ja kohdehakuisen valvonnan avulla. Rahoituksen niukkuuden vuoksi on jätetty täyttämättä osa sellaisista tehtävistä, joissa olisi tarvittu enemmän henkilöstöä. Tämä on vaikeuttanut kykyä luoda uuden teknologian käyttöönoton vaatimaa uutta osaamista.

Valiokunta pitää myönteisenä, että Tulli on pystynyt vakiinnuttamaan henkilöstönsä määrän viime vuoden lopun noin 1 860 henkilötyövuoden tasolle. Tulli on voinut korvata pitkästä ajasta henkilöstöpoistumaa suunnitelmallisesti niihin tehtäviin ja sellaisella osaamisprofiililla, joihin on suurin tarve. Tulli on myös käynnistänyt 60 henkilön rekrytoinnin tulliselvitys- ja valvontatehtäviin Ison-Britannian EU-eron vuoksi lisääntyneiden tulli-ilmoitusten määrän kasvun hallitsemiseksi.

Tullin toimintamomentin määräraha on noin 166 miljoonaa euroa vuonna 2020. Tullille esitetään talousarvioon uusina määrärahoina 3,3 miljoonaa euroa edellä mainitun tulli-ilmoitusten määrän kasvun vaikutuksiin, 846 000 euroa viidennen rahanpesudirektiivin mukaisen pankki- ja maksutilien rekisterin vuotuisen ylläpitoon ja 700 000 euroa Veto-hankkeen siirtymäkauden aikaisen tietojärjestelmien ylläpidon jatkumiseen vielä vuoden 2020 ajan. Nämä määrärahalisäykset vastaavat Tullin pakollisten kustannusten lisääntymistä. Lisäksi Tulli on saamassa 270 000 euroa afrikkalaisen sikaruton torjuntaan. Sen sijaan Tullin esittämää noin 1,1 miljoonan euron rahoitusta julkisen hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) velvoittavan käyttöönoton aiheuttamiin pakollisiin lisämenoihin ei ole mukana talousarvioesityksessä.

Tullin määrärahakehys pienenee merkittävästi vuonna 2022, mikä johtuu pääosin tulliselvitysjärjestelmän kokonaisuudistukseen osoitetun lisärahoituksen päättymisestä. Kehyspäätökseen ei sisälly Tullille resursseja mahdollisen Parikkalan raja-aseman kehittämiseen. Saadun selvityksen mukaan arvonlisäveron alarajan poistuminen vuonna 2021 aiheuttaa Tullille merkittävän lisätyövoimatarpeen. Tältä osin kehyspäätöksessä on määrärahat vain ICT-kustannuksiin.

Valiokunta toteaa, että sujuva tulliselvitysprosessi ja asiointi rajoilla edellyttää asianmukaista henkilöstömäärää ja riittävää sekä ajanmukaista laitteistoa ja välineistöä. Myös valvontatyön tehokkuus on riippuvainen osaavan henkilöstön määrästä ja laitteistojen riittävydestä ja tasokkuudesta. Tullin palvelu- ja valvontakykyä voidaan vahvistaa valvontateknologian valikoimaa ja tasoa kehittämällä. Sama vaikutus on oikein sijoitetulla lisähenkilöstöllä.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Tulli tarvitsee kehyskaudella lisärahoitusta Tullin rikostorjunnan operatiivisen toiminnan kehittämiseen. Lisärahoitusta edellyttävät erityisesti elektronisen todisteaineiston ja teknisen tiedonhankinnan, riskianalyysin ja poikkeamien tunnistamisen sekä biometrisen tunnistamisen ja hahmontunnistuksen kehittäminen ja harmaan talouden torjunta.

Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot ovat merkittävässä kasvussa uuden hätäkeskustietojärjestelmän (ERICA) vihdoin tapahtuneen käyttöönoton johdosta kasvavien tietojärjestelmien käyttö-, ylläpito- ja kehityskustannusten vuoksi. Hätäkeskustietojärjestelmän yhteiskäyttöisyydestä johtuen arvioidaan myös käyttäjämäärien ja käyttötarpeiden jatkavan kasvuaan.

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän tavoitteena on verkottaa hätäkeskustoiminta valtakunnallisesti yhdeksi kokonaisuudeksi. Hätäkeskuslaitos on joutunut ylläpitämään aiempaa hätäkeskustietojärjestelmää varajärjestelmänä suunniteltua pidempään. Virastolle on kertynyt kahden tietojärjestelmän samanaikaisesta ylläpidosta kustannuksia, joiden kattamiseen kuluvan vuoden osalta on esitetty eduskunnan käsiteltävänä olevassa neljännessä lisätalousarviossa 2,7 miljoonaa euroa.

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän vuosittaiset käyttö- ja ylläpitokustannukset ovat noin 5 miljoonaa euroa aiempaa korkeammat. Lisäksi viraston ICT-kustannukset tulevat nousemaan hätäpuheluliikenteen siirtyessä turvallisuusverkko TUVEn sekä hätäpuheluliikenteen muuttuessa analogisesta digitaaliseksi. Talousarvioesityksessä mainittuun tarkoitukseen on osoitettu 3,7 miljoonan euron lisärahoitus. Uuden järjestelmän ylläpitomenojen rahoitusvastuut ratkaistaan julkisen talouden suunnitelman mukaan kehyskauden alkupuolella. Valiokunta korostaa, että hätäkeskusjärjestelmän kehittämisellä turvataan hätäkeskustoiminta kaikissa tilanteissa, ja sen rahoituksesta tulee huolehtia kestäväällä tavalla. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että järjestelmän ylläpitokustannuksiin on sitouduttu vuosiksi eteenpäin, joten Hätäkeskuslaitoksen on sopeutettava henkilöstökulut käytössä oleviin määrärahoihin.

Hallintovaliokunta on määrittänyt jo aiemmin Hätäkeskuslaitoksen minimihenkilöstömääräksi 600 henkilötyövuotta. Samaan tasoon on päätyntä sisäministeriö. Valiokunta on ottanut huomioon johtopäätöksissään uudesta ERICA-tietojärjestelmästä odotetut hyödyt päätyessään mainittuun resurssitasoon.

Hätäkeskuslaitos on ollut koko olemassaolonsa ajan vaikeuksissa koulutetun henkilöstön saatavuudessa. Nykyiset hätäkeskuspäivystäjäkoulutusjärjestelmät eivät tuota riittävästi koulutettua henkilöstöä viraston tarpeisiin. Vuonna 2014 viraston palveluksessa on työskennellyt 650 henkilöä. Ennuste kuluvan vuoden henkilötyövuosien toteumaksi on 585. Ensi vuoden tavoitteena on 630 henkilötyövuotta.

Nykyisillä koulutusmäärillä virasto ei tule saavuttamaan asetettuja henkilöstömäärätavoitteita. Varautumisen vaatimia reservejä äkillisiin ruuhkatilanteisiin reagoimiseksi ei myöskään ole käytettävissä. Hätäkeskuspäivystäjäresurssien turvaamiseen esitetään aiemmin päätetyn 1,75 miljoonan euron lisäksi 1 miljoonan euron lisämäärärahaa ensi vuoden talousarvioon. Kehyskaudella

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Hätäkeskuslaitoksen voimavaroja lisätään vuosittain niin, että vuonna 2023 lisäys on 2,5 miljoonaa euroa.

Hätäkeskustoiminta on sekä henkilöstö- että ICT-riippuvaista. Uuden hätäkeskustietojärjestelmän sekä yleisen ICT-kustannuskehityksen myötä viraston ICT-kustannuksissa on huomattavan suuria nousupaineita myös tulevina vuosina. Ongelmat hätäkeskuspäivystäjien saatavuudessa puolestaan uhkaavat viraston toimintakykyä ruuhka- ja häiriötilanteissa sekä normaalilla lomakaudella kesäaikaan. Vaikea henkilöstötilanne heijastuu myös korkeina sairauspoissaoloina, jotka ovat lähes kaksinkertaiset valtionhallinnon keskiarvoon verrattuna.

Ehdotetut lisämäärärahat eivät täysin mahdollista nykyisen henkilöstömäärän ja palvelutason ylläpitämistä. Määrärahavaje tarkoittaa henkilöstön määrän vähentämistä Hätäkeskuslaitoksen ilmoituksen mukaan jopa 10 prosentilla. Hätäkeskuslaitoksen määrärahatarpeet ovat huomattavan pieniä suhteessa viraston keskeiseen rooliin sisäisen turvallisuuden kentässä ja kansalaisten perusturvallisuuspalvelujen tuottajana. Hätäkeskustoiminnan sujuvuudella on suorat vaikutukset myös hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten, kuten poliisin, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen, palveluiden saamiseen.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös yleisemmin poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen merkitystä.

Maahanmuutto ja kotouttaminen

Maahanmuuttovirasto

Talousarvioesityksen mukaan maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on aktiivinen, hallittu ja ennakoitu maahanmuutto. Laadukkaat lupaprosessit tukevat maahanmuuttopolitiikan tavoitteita, ulkomaisen työvoiman saatavuutta ja ehkäisevät turvallisuusriskejä. Lisäksi talousarvioesityksen mukaan tavoitteena on, että turvapaikkaprosessin sujuvuus ja perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan sekä näyttökynnyksen kohtuullisuus arvioidaan. Turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on kuluvana vuonna pyrkinyt sopeuttamaan toimintaansa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Viraston henkilöstömäärä on tämän vuoden aikana supistunut 50 henkilöllä ja turvapaikka-asioita käsittelevä henkilöstö on vähentynyt 10 prosentilla. Ensi vuoden talousarvioesityksen mukainen määräraha edellyttää puolestaan sitä, että virasto joutuu supistamaan koko henkilöstömääräänsä 125 henkilötyövuodella. Kehyskauden lopulla tilanne on tätäkin huolestuttavampi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Maahanmuuttovirastolle turvataan riittävät ja asianmukaiset resurssit.

Turvapaikanhakijoiden määrä on vähentynyt merkittävästi Suomessa verrattuna vuoden 2015 tilanteeseen, jolloin hakijoita oli poikkeuksellisesti yli 30 000. Tänä vuonna on jätetty yhteensä 3 852 turvapaikkahakemusta (tilanne 4.11.2019), joista 1 783 on ollut uusintahakemuksia. Maahanmuuttoviraston käsittelyruuhka johtuu kuitenkin edelleen mainitusta poikkeuksellisen suuresta turvapaikanhakijoiden määrästä. Valiokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota uu-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

sintahakemusten suureen osuuteen kaikista turvapaikkahakemuksista. Valiokunnan asiantuntija-kuulemisen perusteella uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytysten 1.6.2019 voimaan tulleet muutokset eivät ole ainakaan vielä vaikuttaneet uusintahakemusten määrään.

Talousarvioesityksessä varaudutaan 4 000 uuteen turvapaikanhakijaan vuosittain. Valiokunta korostaa, että vaikka hakijamäärä on viime vuosina jäänyt alhaiseksi, myös turvapaikanhakijoiden määrän äkilliseen ja nopeaan kasvuun on varauduttava.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöön on viime vuosina lisätty pääosin EU-lainsäädännöstä johtuen useita oleskelulupahakemusten enimmäiskäsittelyaikoja. Esimerkiksi 20.7.2018 voimaan tulleen ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan turvapaikkahakemus on pääsääntöisesti ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Mainittua säännöstä sovelletaan niihin turvapaikkahakemuksiin, jotka on jätetty lain voimaantulon jälkeen. Tämä on saadun selvityksen mukaan johtanut siihen, että käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevien hakemusten käsittelyä priorisoidaan ja muiden hakemusten käsittelyajat ovat pidentyneet. Eduskunnan oikeusasiamies on antanut virastolle useita huomautuksia laissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen ylittymisestä.

Valiokunta toteaa, että vireille tulevien hakemusten määrissä tapahtuvat muutokset sekä muun muassa edellä mainitut laissa säädetyt enimmäiskäsittelyajat vaikuttavat merkittävästi Maahanmuuttoviraston resurssitarpeeseen. Maahanmuuttoviraston tehtävät ovat viime vuosina myös muutoin lisääntyneet. Turvapaikkaprosessin kehittämisen myötä Maahanmuuttovirastolle ovat siirtyneet muun muassa turvapaikkaprosessin alkuvaiheen turvapaikkatutkinnan tehtävät poliisilta ja Rajavartiolaitokselta. Tämä tukee turvapaikkaprosessin tehostamista.

Valiokunta toteaa, että Maahanmuuttoviraston resurssit eivät tällä hetkellä riitä lakisäätteisten käsittelyaikavelvoitteiden asianmukaiseen toteuttamiseen. Tämä on valiokunnan mielestä täysin kestämatöntä tilanteessa, jossa virastolta odotetaan lupaprosessien nopeuttamista ja sujuvoittamista ja jossa se on mainituin tavoin saanut useita huomautuksia laissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen ylittymisestä. Prosessien tulee myös edelleen olla oikeusvarmoja ja laadukkaita. Tältä osin on syytä huomata, että päätösten laadulle talousarviossa asetettu tavoite, jonka mukaan päätös kumotaan enintään viidessä prosentissa tapauksista laintulkinta- tai menettelyvirheen perusteella, on toteutunut hyvin.

Virastolle esitetään 3 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021 määräaikaisen lisäresurssin palkkaamiseksi turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun. Määräraha mahdollistaa lähes 60 henkilön jatkamisen näissä tehtävissä. Maahanmuuttoviraston toiminnan turvaamiseen kuluvana vuonna on esitetty lisämäärärahaa eduskunnan käsittelyssä olevassa vuoden 2019 neljännessä lisätalousarvioesityksessä. Tällä määrärahalla vältetään valiokunnan käsityksen mukaan viraston henkilöstöä uhanneet lomautukset. Myös välttämättömien ICT-menojen kattamiseen on esitetty lisätalousarviossa määrärahaa.

Valiokunta on pitänyt esimerkiksi kuluvan vuoden talousarvioehdotuksesta antamassaan lausunnossa (HaVL 29/2018 vp) Maahanmuuttoviraston tulevien vuosien rahoitustilannetta huolestuttavana. Tältä osin on myönteistä, että Maahanmuuttoviraston päätöksentekoresurssien turvaamiseksi esitetään vuoden 2020 talousarvioon ja vuoden 2021 määrärahaehdykseen 10 miljoonan eu-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

ron lisärahoitusta. Nämä lisäykset auttavat viraston akuutissa tilanteessa, mutta eivät täysin mahdollista nykyisen henkilöstömäärän säilyttämistä eivätkä täysimääräistä digitalisaation hyödyntämistä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että viraston voimavarat turvataan myös pitkäjänteisesti. Maahanmuuttoviraston määrärahakehitys on laskeva, eikä nyt tehdyillä ratkaisulla turvata päätöksentekoresursseja pidemmällä aikavälillä. Esitetyt määrärahalisäykset kohdentuvat kehyskauden alkuun, ja riskinä on, että virasto joutuu sopeuttamaan toimintaansa voimakkaasti kehyskauden lopulla. Viraston henkilöstömäärää ja osaavaa henkilöstöä ei tule liikaa vähentää, jottei asiamäärien kasvaessa jouduta samanlaiseen rekrytointitilanteeseen kuin vuosina 2015–2016. Valiokunta tähdentää, että pitkittyneet turvapaikkahakemusten käsittelyajat vaikuttavat merkittävästi myös turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksiin.

Valiokunta toteaa, että maahanmuuttoviranomaisten resursoinnin yhteydessä tulee kiinnittää huomiota prosessin kokonaisuuteen ja erityisesti hallintotuomioistuinten resurssiin. Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet ovat aiemmin saaneet lisäresursseja kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyyn. Niiden riittävästä resursoinnista on huolehdittava myös jatkossa. Tämä on tärkeää mahdollisimman nopean käsittelyn turvaamiseksi koko prosessissa hakijan oikeusturva vaarantamatta. Ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika on Helsingin hallinto-oikeudessa tällä hetkellä 7,8 kuukautta. Pidentyneet käsittelyajat johtuvat saadun selvityksen mukaan lisääntyneistä suullisista käsittelyistä, joita ei resursoinnissa ole otettu riittävällä tavalla huomioon. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain saapuneista yli 6 000 asiasta noin 60 prosenttia on ollut vuodesta 2017 alkaen ulkomaalaisasioita. Tilanteen odotetaan jatkuvan samankaltaisena myös kehyskaudella, vaikka vireille tulevien turvapaikkahakemusten määrä on Maahanmuuttovirastossa vähentynyt. Käsittelyaika ulkomaalaisasioissa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ollut tänä vuonna keskimäärin 4,8 kuukautta.

Valiokunta korostaa Maahanmuuttoviraston toimintaedellytysten turvaamista. Valiokunta toteaa, että tämän lisäksi myös prosessien kehittämiseen ja digitalisaation edistämiseen tulee Maahanmuuttovirastossa edelleen panostaa. Virastossa jo tehtyä työtä keskeisimpien prosessien pulonkaulojen tunnistamiseksi ja niiden korjaamiseksi on jatkettava. Talousarvioesityksen mukaan ulkomaalaisasioiden sähköistä asiankäsittelyjärjestelmää (UMA) ja siihen liittyvää Älykäs digitaalinen virasto -hanketta kehitetään edelleen, jotta pystytään tarjoamaan kattavat lupaprosesseihin liittyvät sähköiset asiointipalvelut asiakkaille. Virastolle ei kuitenkaan ole osoitettu rahoitusta esimerkiksi UMA-järjestelmän jatkokehittämiseen. Lisäksi lupa- ja asiakasprosesseja automatisoidaan mahdollisuuksien mukaan keinoälyä ja robotiikkaa hyväksi käyttäen. Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp), joka sisältää ehdotukset asiakokonaisuuteen liittyviksi lainsäädännön muutoksiksi.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän tarkoituksena on ulkomaalaislain 70 §:n mukaan tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä. Päätös hakemukseen on lain 82 §:n 1 momentin mukaan tehtävä viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisena on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Myös työperusteisten oleskelulupien käsittelyaika on viime aikoina pidentynyt. Talousarvioesityksen arvion mukaan 75 % työntekijän oleskeluluvista käsitellään vuonna 2019 säädetyssä enimmäisajassa. Valiokunta korostaa, että myös erityisosajien lupaprosessin tulee olla nopea ja sujuva, jotta suomalaisten yritysten työvoiman tarpeet turvataan asianmukaisesti. Hallitusohjelman mukaan työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely varmistetaan tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Työlupaprosessien tehostamiseen osoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan kehyspäätöksessä 1 miljoonan euron lisämääräraha. Valiokunnan käsityksen mukaan mainittu käsittelyaikatavoite edellyttää lisäresursseja ja automatisoidun päätöksentekoprosessin käyttöönottoa.

Saadun selvityksen mukaan työperäisen maahanmuuton hallinnon siirtoa työ- ja elinkeinoministeriöön käsittelyn tehostamiseksi tarkastellaan sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä. Samalla selvitetään prosessien kehittämisen edellyttämät vaikutukset ohjausjärjestelmään ja hallintoon. Valiokunta toteaa, että pelkästään hallinnon siirtäminen ei nopeuta lupakäsittelyä, vaan tarvitaan myös toiminnallisia ratkaisuja ja prosessien kehittämistä esimerkiksi uudistuvan teknologian avulla. Hallintomallista riippumatta prosessiin osallistuvilla viranomaisilla tulee olla riittävät päätöksentekoresurssit. Myös tulos- ja muun ohjauksen mallin tulee olla sujuva ja siihen osallistuvien toimijoiden roolit selvät. Valiokunnalle asiantuntijakuulemisessa muodostuneen käsityksen perusteella on vielä epäselvää, mitä mainitulla hallitusohjelman kirjauksella hallinnon siirron osalta tarkoitetaan.

Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan vuonna 2020 vähintään 850 pakolaisen tasolle. Tämän jälkeen kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850—1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Tämän muutoksen vaatima päätöksentekoresurssi ja kiintiöpakolaisten maahantuloon liittyvät kustannukset on otettu huomioon talousarvioesityksessä ja määrärahaehyksissä.

Vastaanottotoiminta

Valiokunta pitää tärkeänä, että vastaanottotoiminnan menotaso seurataan ja vastaanoton kapasiteettiastetta tarkastellaan jatkuvasti. Vastaanottokeskuksissa oli vuoden 2016 lopussa yhteensä 16 308 majoituspaikkaa. Vuonna 2020 paikkaluvun arvioidaan olevan 6 780. Majoituskapasiteetti pyritään mitoittamaan siten, että se vastaa majoitustarvetta. Tällä hetkellä vastaanottokeskusten majoituspaikkojen käyttöaste on keskimäärin 90 %.

Vastaanottokeskusten toiminnan kustannustehokkuutta mitataan majoitusvuorokauden hinnalla, joka on tasaisesti alentunut vuoden 2015 jälkeen. Valiokunta pitää tärkeänä, että kustannustehokkuutta edelleen parannetaan.

Valiokunta tähdentää, että hakijoiden määrän ja turvapaikkahakemusten sujuvan käsittelyn lisäksi vastaanottomenoihin vaikuttavat päätösten tiedoksiannon nopeus, muutoksenhaun kesto hallintotuomioistuimissa, kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisen onnistuminen, vapaaehtoisen paluun toimivuus sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen nopeus. Kokonaisuuden kannalta on keskeistä siten myös muun muassa poliisin ja tuomioistuinlaitoksen riittävä resursointi.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Paluu ja palauttaminen

Vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitetään ensisijaisena vaihtoehtona turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävää paluuta tukien. Vapaaehtoisen paluun rahoitus on eriytetty vuoden 2017 talousarviosta alkaen omalle momentilleen (26.40.22), mikä on määrärahan kohdentamisen ja seurannan kannalta selkeä ratkaisu. Vapaaehtoinen paluu on tärkeä kielteisen päätöksen saaneiden tai turvapaikkahakemuksensa peruuttaneiden maasta poistumista nopeuttava ja sitä tukeva keino. Vapaaehtoista paluuta tuetaan maksamalla matkakustannukset sekä paluuavustuksella, jos palaaja on tuen tarpeessa eikä voi kustantaa paluutaan itse. Paluuavustuksen määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella. Valiokunnan käsityksen mukaan vapaaehtoiseen paluuseen hakeutuvien määrä on viime vuosina pienentynyt, mikä näkyy momentille varatun määrärahan suuruudessa.

Valiokunta korostaa, että laittoman maassa oleskelun torjuntaa tulee tehostaa eri toimenpitein. Valvontaa on syytä tehostaa ja ohjata mahdollisimman tehokkaasti kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneita vapaaehtoiseen paluuseen. Mikäli vapaaehtoinen paluu ei toteudu ongelmitta, palautukset on toteutettava tehokkaasti viranomaistoimin. Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut tehokkaan palautuspolitiikan merkitystä EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden kannalta. Kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen on kestävästä maahanmuuttopolitiikan olennainen osa. Tältä osin on tärkeää, että palautusjärjestelyt saadaan toimimaan keskeisten lähtömaiden kanssa. Työtä takaisinottosopimusten aikaan saamiseksi niiden kanssa tulee jatkaa. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksien sekä ajantasaisen maatiedon merkitystä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on vuodesta 2014 ollut tehtävänänsä valvoa ulkopuolisena ja riippumattomana viranomaisena maasta poistamisten täytäntöönpanoa. Tehtävä perustuu paluudirektiiviin (2008/115/EY), joka saatettiin Suomessa voimaan ulkomaalaislain muutoksella (1214/2013). Hallintovaliokunta on viime vuosien lausunnoissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota yhdenvertaisuusvaltuutetun vajavaisiin resursseihin ja siihen, että pysyviä tehtäviä on hoidettu projektirahoituksella (esim. HaVL 13/2015 vp ja HaVL 30/2017 vp). Hallintovaliokunta pitää myönteisenä, että saadun selvityksen mukaan vuosille 2020—2023 valtuutetulle osoitettu määräraha (1 680 000 euroa) mahdollistaa kolmen määräaikaisella rahoituksella hoidetun viran vakinaistamisen maasta poistamisen valvonnan, ihmiskaupparaportoinnin ja ulkomaalaisasioiden osalta. Tästä huolimatta valtuutettu joutuu tarkkaan jakamaan käytettävissään olevat resurssit eri toimintaloikoille, joissa kaikissa joudutaan valitsemaan, mihin toimintatarpeisiin on välttämättömintä vastata.

Kotouttaminen

Kunnille kotouttamiseen suunnattu rahoitus

Arvio turvapaikanhakijoiden määrän kehittymisestä on otettava huomioon kotouttamiseen esitetyissä määrärahoissa. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määräksi arvioidaan talousarvioesityksessä 3 600. Valtion kunnille osoittamaan korvaukseen kotouttamisesta on esitetty noin 185,3 miljoonaa euroa vuodelle 2020 (32.50.30). Arviomääräraha on 36,8 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2019 talousarviossa. Ensi vuonna laskennallisten korvausten piirissä

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

arvioidaan olevan yhteensä 16 527 henkilöä, kun määrä tänä vuonna on 18 664 henkilöä. Määrärahan suuruuteen vaikuttaa myös pakolaiskiintiön nostaminen 850 henkilöön.

Valtio korvaa kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Todellisten kustannusten mukaan korvataan toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia enintään 10 vuoden ajalta, tulkkauksen järjestäminen ilman aikarajaa sekä ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 21 vuotta. Perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus on siirtynyt Kelalle 1.1.2017, ja korvaus maksetaan nykyisin perustoimeentulotuen osalta kuntien sijasta Kelalle.

Kotoutumiskoulutus

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaa (32.30.51) käytetään muun ohella työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan. Kotoutumiskoulutukseen arvioidaan käytettävän momentin määrärahasta ensi vuonna noin 60 miljoonaa euroa. Kotoutumiskoulutukseen osallistuu oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi myös muilla perusteilla oleskeluluvan saaneita henkilöitä (esim. perheside ja pakolaiskiintiö).

Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että kotoutumiskoulutukseen pääsemistä on joutunut odottamaan useimmilla paikkakunnilla kuukausia, ja todennut lisäresursoinnin tarpeen olevan ilmeinen. Valiokunta pitääkin myönteisenä, että saadun selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen määrärahatilanne vastaa nykyisin aiempaa paremmin maahanmuuttajaväestön määrää ja koulutukseen pääsy on nopeutunut. Kotoutumiskoulutukseen on viime aikoina päässyt 2,5 kuukaudessa alkukartoituksen toimittamisesta. Kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa, minkä vuoksi on edelleen tärkeää seurata kotoutumiskoulutukseen osallistuvien ja odottavien määrää sekä määrärahan riittävyyttä. Erityisesti alkuvaiheen kotouttamistoimenpiteisiin tulee panostaa.

Hallintovaliokunta viittaa tässä yhteydessä tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuudesta vuoden 2018 valtiopäivillä antamaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp — O 10/2017 vp) ja eduskunnan sen pohjalta hyväksymään kannanottoon. Eduskunta on muun muassa edellyttänyt, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeesta ja toteutettavista uudistuksista. Toimenpideohjelma tulee antaa selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä. Kotoutumisen edistämisen palvelu- ja koulutusjärjestelmää on uudistettu vuoden 2015 jälkeen. Uudistusten toimeenpanosta ja vaikutuksista käynnistetään saadun selvityksen mukaan parhaillaan selvityksiä, joiden tuloksia hyödynnetään kotouttamista koskevan selonteon valmistelussa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta voidaan seurata asianmukaisten mittareiden, kuten työllistymisen, avulla.

Kuntapaikat

Tavoitteena on varmistaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden nopea siirtyminen kuntiin ja kotoutumista edistävien palveluiden piiriin. Kattava pakolaisten vastaanotosta sopineiden kuntien verkoston ja alueellinen vastaanoton suunnittelu tukevat hallittua kuntiin siirtymistä. Valiokunta on aiemmissa talousarviolausunnoissaan katsonut, että muiden toimien ohella laskennalli-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

sia korvauksia tulisi hallituskauden aikana korottaa asteittain niin, että niiden jälkeenjääneisyys korjaantuu.

Vuoden 2020 tavoitteena on 3 000 kuntaan sijoittamista. Jos sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja ei saada, oleskeluluvan saaneet henkilöt jäävät odottelemaan vastaanottokeskuksiin, mikä puolestaan lisää vastaanottokeskusten kustannuksia. Kuntaan sijoituksen odotusaika oleskeluluvan tiedoksi saannista on kuluvana vuonna laskenut kahteen kuukauteen, mikä on myös ensi vuoden tavoite. Kuntaan siirrytään pääosin vastaanottokeskusten avustamana tai hankkimalla asunto itsenäisesti. ELY-keskusten neuvottelemien kuntapaikkojen tarjonta ei ole riittävää.

Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden jäädessä pidemmäksi aikaa vastaanottokeskuksiin seurauksena voi lisäksi olla, että heidän kotikunnikseen määräytyvät ne kunnat, joissa vastaanottokeskukset sijaitsevat. Tästä voi aiheutua näille kunnille merkittäviäkin toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi tapahtuu maansisäistä oleskeluluvan saaneiden omaehtoista muuttoliikettä, joka kohdistuu etenkin pääkaupunkiseudulle sekä suurimpiin kasvukeskuksiin, joissa sen myötä paine palvelujärjestelmään ja siitä aiheutuvat kulut kasvavat. Mikäli kunnat sopivat ELY-keskuksen kanssa kuntaan osoittamisesta, muutto on hallittua ja kotouttaminen suunniteltua ja myös kolmas sektori saadaan koordinoitummin toimintaan mukaan. Näin kotoutuminen käynnistyy nopeammin ja yhteiskunnalle aiheutuvissa kokonaiskustannuksissa säästetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan.

Kuntatalous

Kuntatalouden kehitysnäkymät

Hallintovaliokunnalla on ollut kuntatalouden tarkasteluun käytettävissään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion lisäksi myös syksyn 2019 kuntatalousohjelma. Kuntatalouden kehitystä vuosina 2020—2023 on arvioitu painelaskelman avulla, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi huomioidaan vain talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Laskelmassa ei tehdä oletuksia kuntien ja kuntayhtymien omista sopeutustoimenpiteistä eikä kuntien veroprosenttien muutoksista.

Kuntatalouden näkymät ovat heikentyneet siitä, mitä vielä keväällä 2019 on arvioitu. Poikkeuksellisen vahvan vuoden jälkeen kuntatalous heikkeni selvästi vuonna 2018, ja kuntatalouden tilan arvioidaan heikkenevän edelleen vuonna 2019. Tilastokeskuksen julkaiseman neljännesvuositilaston perusteella kuntatalouden menojen kasvu on ollut vuoden 2019 ensimmäisen vuosipuolikkaan aikana odotettua nopeampaa. Kuntien menoja kasvattaa erityisesti sote-menojen kasvu. Tulopuolella huomio kiinnittyy verotulojen odotettua vaimeampaan kasvuun. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2019 kuntien tuloverokertymä on jäämässä noin 900 miljoonaa euroa alhaisemmaksi kuin kuluvan vuoden keväällä on ennakoitu. Verokertymän heikentymistä selittää osin talouden suhdanteen heikentyminen ja osin tulorekisterin ilmoitusongelmat ja verokortt uudistus, joiden seurauksena osa tuloveroista kertyy vasta vuoden 2020 puolella.

Kuntien tilanteen tukemiseksi on aikaistettu alunperin vuodelle 2020 maksettavaksi suunniteltu 237 miljoonan euron suuruinen valtionosuuden kertaluonteinen lisäys maksettavaksi kunnille jo kuluvana vuonna (HaVM 2/2019 vp — HE 30/2019 vp). Lisärahoitus parantaa kuntatalouden tu-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

losta kuluvalta vuodelta. Sillä on osaltaan myönteistä vaikutusta myös siihen, etteivät erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn kriteerit täyty yksittäisissä kunnissa esimerkiksi verotulojen jaksotuksen muutoksen aiheuttaman tilapäisen alijäämän vuoksi.

Kuntatalouden kehitysnäkymien arvioidaan pysyvän varsin heikkoina koko kehyskauden. Kuntatalouden verotulojen kasvu vaihtelee kehyskauden eri vuosina melko paljon. Keskimäärin kasvu on noin 3,7 %, mutta vuonna 2020 kasvua on 6,6 %. Valtionavuuissa on vuonna 2020 reipasta kasvua, minkä taustalla ovat muun muassa indeksijäädysten päättymisen, lomarahaleikkauksiin liittyvän vähennyksen päättymisen ja hallitusohjelman toimet. Vuosina 2021—2023 valtionavut kasvavat maltillisesti. Kuntatalouden toimintatulot kasvavat kehyskaudella keskimäärin vajaat 2 % vuodessa.

Kuntatalouden toimintamenojen arvioidaan jatkavan kasvuaan koko kehyskauden noin 3,4 prosentin vuosivauhtia. Menojen kasvua lisäävät sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu ja hallituksen toimenpiteet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden palvelutarvetta noin 0,5 prosenttia vuosittain. Kuntatalouden toimintamenoista yli puolet koostuu henkilöstömenoista. Myös palvelujen ja tavaroiden ostojen osuus menoista on merkittävä. Menoja lisäävät myös investoinnit. Kuntatalouden lainakannan ennustetaan kasvavan kehyskaudella edelleen.

Kuntatalousohjelman mukaan talouden sopeutus paine vaihtelee kuntakokoryhmittäin. Ennusteen mukaan rahoituksen tasapainoa kuvaava toiminnan ja investointien rahavirta olisi negatiivinen kaikissa kuntakokoryhmissä jokaisena tarkasteluvuonna. Rahoituksen tasapaino heikkenee eniten pienissä kuntakokoryhmissä. Laskelmien mukaan tuloveroprosentin korotuspaineita on kaikissa kuntaryhmissä, eniten alle 6 000 asukkaan kunnissa. Veronkorotuspaineen arvioidaan lisääntyvän kaikissa kuntakokoryhmissä tarkastelukauden loppua kohti.

Taloudelliset erot vaihtelevat myös kuntaryhmien sisällä, sillä kunnat ovat väestökehitykseltään ja palvelutarpeiltaan hyvin erilaisia. Siihen vaikuttavat muun muassa väestön ikääntyminen, syntyvyyden aleneminen ja maahanmuuttajien määrä. Muuttoliike vaikuttaa kuntien talouteen niin väestöään menettävissä kuin kasvattavissakin kunnissa. Hallintovaliokunta tähdentää, että taloudelliset haasteet koskevat myös lähes kaikkia suuria kaupunkeja ja kasvukeskuksia, missä palvelu- ja investointitarve on nousussa.

Kuntatalouden painelaskelman keskeisin havainto on juuri kuntien eriytyminen. Selvityksen mukaan ilman rakenteellisia uudistuksia kuntien eriytymiskehitys uhkaa jatkua kiihtyvänä, samoin veroprosenttien ääripäiden erot uhkaavat kasvaa.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020—2023

Hallitus on asettanut julkisen talouden suunnitelmassaan julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille omat rahoitusasematavoitteensa. Kuntatalouden osalta tavoitteena on, että nk. paikallishallinnon rahoitusasema on vuonna 2023 korkeintaan puoli prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Selvityksen mukaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen paranemista. Julkisen talouden ennusteen perusteella rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi paikallishallinnon sopeutusta noin 1,8 miljardilla eurolla vuoden 2023 tasolla. Hallituksen työllisyyttä edistävien toimien odotetaan hyödyttävän kuntataloutta. Kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää kuitenkin myös rakenteellisia uudistuksia ja kuntien omia tuottavuus- ja sopeustoimia.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi hallitus on asettanut kuntataloudelle sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Menorajoitteen mukaan hallituksen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallintovaliokunta painottaa myös hallitusohjelman linjausta siitä, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Hallitusohjelman pysyvät menolisäykset on suunniteltu toteutettaviksi etupainotteisesti. Pysyvät toimenpiteet lisäävät kuntatalouden menoja noin 500 miljoonalla eurolla vuoden 2023 tasolla. Kertaluontoisista menolisäyksistä rahallisesti merkittävin panostus on kohdennettu perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmiin sekä ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen. Yhteensä kehitysurassa huomioitujen hallitusohjelman kertaluonteiset menolisäykset kasvattavat kuntatalouden menoja keskimäärin 200 miljoonalla eurolla vuosittain vuosina 2020—2022.

Hallintovaliokunta korostaa rahoitusperiaatteen noudattamista valtion ja kuntien välillä. Kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan riittävää ei ole arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kunnille asetettavien uusien velvoitteiden todellisiin kustannuksiin sisältyy merkittäviä riskejä. Siksi kustannusten arviointiin ja korvauksiin sekä kuntien edellytyksiin selvitä velvoitteistaan tulee kiinnittää erityistä huomiota substanssilakien säätämisen yhteydessä ja osoittaa tarvittaessa lisäresursseja.

Hallintovaliokunta toteaa tässä yhteydessä myös valtiovarainministeriön 1.10.2019 käynnistämän kuntien tilannekuvan valmistelun. Saadun selvityksen mukaan kuntien tilannekuvassa on tarkoitus koota yhteen kuntien palvelujen nykytilaa, väestökehitystä, elinvoimaa ja kuntien taloudellisia ja muita edellytyksiä koskevat tiedot. Osana tilannekuvaa laaditaan myös kuntakohtaiset painelaskelmat kunnan talouden kehityksestä lähivuosina.

Eduskunnan käsiteltäväksi on annettu myös hallituksen esitys kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 60/2019 vp). Esityksen tavoitteena on mahdollis-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

taa luotettavan, ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien taloudesta kuntien ja valtion päätöksenteon tueksi. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille ja kuntayhtymille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen valmistelun. Sosiaali- ja terveystaloudet sekä pelastustoimi on tarkoitus siirtää kunnilta maakunnille, joiden rahoitus perustuisi pääosin valtion rahoitukseen. Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen ja toimintaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnilla säilyy kyky huolehtia vastuullaan olevista palveluista ja että kuntien erityispiirteet huomioidaan.

Valtion talousarvioesitys

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudella ja verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella pyritään turvaamaan kuntien mahdollisuudet pitää yllä riittävät peruspalvelut eri osissa maata ja tasapainottamaan kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden kokonaisrahoitusta alueittain ja kuntaryhmittäin. Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksessä ehdotetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen (28.90.30) 7 074 miljoonaa euroa, josta 10 miljoonaa euroa osoitetaan valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen.

Talousarvioesitykseen liittyy hallituksen esitys kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain muuttamisesta (HE 31/2019 vp), jossa esitetään, että veroperustemuutoksista aiheutuvien kunnan verotulojen vähentymistä vastaavia kompensatioita ei enää makseta valtionosuusmomentin kautta. Talousarvioesityksessä tämä näkyy niin, että kuntien veromenetysten kompensatiot on siirretty omalle uudelle momentilleen (28.90.35). Siirto lisää valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Muutoksella ei ole vaikutusta kuntien kokonaisrahoitukseen. Menettelystä säädettäisiin edelleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) ja kompensatio maksettaisiin kunnalle peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä. Vuonna 2020 kunnille maksetaan verotulomenetysten kompensatiota yhteensä 2 252 miljoonaa euroa, mikä on 285 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2019.

Vuonna 2020 kuntien peruspalvelujen valtionosuus kasvaa noin 550 miljoonalla eurolla verrattuna vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon. Valtionosuuden kasvuun vaikuttaa muun muassa se, että kiky-sopimuksessa sovittuun lomarahojen leikkaukseen liittyvä valtionosuuden vähennys päättyy vuonna 2019. Valtionosuudet kasvavat tämän seurauksena noin 264 miljoonaa euroa, mutta kuntien palkkakustannukset kasvavat vastaavasti. Lisäksi on huomattava, että kiky-sopimuksen lomarahaleikkauksista valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistukseen aiheutuvan kaksinkertaisen vaikutuksen kompensatio on aikaistettu maksettavaksi kunnille jo vuonna 2019 (III LTAE, HaVM 2/2019 vp — HE 30/2019 vp).

Vuonna 2020 valtionosuuden kasvuun vaikuttavat myös aiemmin tehtyjen väliaikaisten valtionosuusleikkausten päättymisen. Peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuonna 2020 indeksikorotus, joka lisää valtionosuutta noin 166 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion ja kuntien välinen vuotuinen lakisääteinen kustannustenjaon tarkistus lisää peruspalvelujen valtionosuutta noin 102 miljoonalla eurolla vuonna 2020.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä on kunnan peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa huomioitu hallitusohjelmassa sovitut Vaasan sairaalan muuttaminen laajan päivystyksen sairaalaksi, subjektiivisen varhaiskasvatuksen laajentaminen, varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen sekä toimenpiteet perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden huomioimiseksi. Lisäksi mitoitukseen vaikuttavat keväällä teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt lisäykset ja edellisellä vaalikaudella päätetyt vähennykset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan sairastavuuskertoimen osatekijöiden ja niiden kustannustekijöiden painokertoimet tarkistetaan viiden vuoden välein. Nämä päivitykset tulevat tehtäväksi nyt vuodelle 2020. Lähtökohtaisesti päivityksellä ei ole vaikutusta valtionosuuksien kokonaismäärään. Siitä aiheutuu kuitenkin kuntakohtaisia vaikutuksia sairastavuuskertoimeen ja siten kunnan saaman valtionosuuden määrään. Muutokset voivat olla osassa kuntia merkittäviäkin. Hallintovaliokunnalle esitetyn arvion mukaan muutosten suuruusluokka ei kuitenkaan poikkea vuosittaisista sairastavuuskertoimen tekijöiden muutosten vaikutuksista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tilastokeskuksen suorittamassa syrjäisyyslukujen laskennassa kesällä 2019 ilmennyt virhe on nyt korjattu. Syrjäisyyslisän määräytyminen tehdään korjatuilla tiedoilla vuodesta 2020 lähtien sellaisenaan. Korjattujen syrjäisyyslukujen vaikutus valtionosuuksiin on koko maan tasolla pieni, nettomääräisesti vuositasolla noin -0,4 miljoonaa euroa. Kuntakohtaiset vaikutukset sen sijaan ovat ääripäissä hyvin merkittävät. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että niille kunnille, joilta on vuosina 2017—2019 jäänyt saamatta etuutta, maksetaan etuus korkojen kanssa vuonna 2020. Valiokunta pitää myös asianmukaisena ja kohtuullisena, että liikaa saaneilta kunnilta ei peritä takautuvasti vuosilta 2017—2019 perusteettomasti saatua valtionosuutta.

Tietosuojavaltuutetun toimintaedellytykset

Tietosuoja-lain (1050/2018) mukaan EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu, joka on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tietosuoja-asetus edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöstöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti.

Hallintovaliokunta on tarkastellut tietosuojan alalla tapahtunutta toimintaympäristön muutosta tietosuojavaltuutetun toimiston toimintakertomuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 4/2019 vp — K 15/2019 vp). Asetus lisäsi tietosuojavaltuutetun tehtäviä ja toimivaltuuksia. Vuoden 2018 aikana tietosuojavaltuutetun toimiston asiamäärä miltei kolminkertaistui.

Saadun selvityksen mukaan kesän 2019 jälkeen tietosuojavaltuutetun toimistossa vireille tulleiden asioiden määrä on hieman tasaantunut. Tämän hetken arvion mukaan uusia vireille tulevia asioita olisi kuluvan vuoden lopussa kutakuinkin viime vuotta vastaava määrä, eli vajaat 10 000 asiaa. Verrattuna kahden vuoden takaiseen tilanteeseen työmäärän kasvu on kuitenkin merkittävä.

Vuosina 2016—2019 tietosuojavaltuutetun toimiston määräraha on kaksinkertaistunut pääosin uusien tehtävien vuoksi (1 730 000 euroa vuonna 2016, 3 494 000 euroa vuonna 2019). Vuoden

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

2020 talousarvioesityksessä on momentille 25.01.03 esitetystä 10,246 miljoonan euron määrärahasta tietosuojavaltuutetun toimintaan arvioitu käytettävän 3,660 miljoonaa euroa. Kehyskaudella määrärahan taso nousisi vielä hieman vuonna 2021.

Valiokunta toteaa tietosuojavaltuutetun toimiston määrärahassa tapahtuneen myönteisen kehityksen. Vuoden 2019 aikana toimisto on saanut lisää henkilökuntaa, minkä odotetaan näkyvän myös ratkaistujen asioiden määrissä. Tällä hetkellä toimistossa työskentelee noin 40 asiantuntijaa. Välttämättömiä rekrytointeja olisi tarkoitus jatkaa talousarvioesitykseen sisältyvän määrärahakorotuksen puitteissa.

Toimintakertomuksen yhteydessä todettuun Euroopan tietosuojaneuvoston raporttiin sisältyvästä vertailusta ilmenee, että tietosuojavaltuutetun toimiston henkilöstöresurssien kasvusta huolimatta toimiston henkilöstön määrä on kuitenkin vain noin puolet siitä, mitä esimerkiksi Ruotsin vastaavalla viranomaisella. Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvien tehtävien lisäksi tietosuojavaltuutettu hoitaa sille EU- ja kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä. Toimintakertomuksen yhteydessä kuullut asiantuntijat ovat kantaneet huolta toimiston resurssien riittävydestä. Käytännössä kysymys on esimerkiksi oikea-aikaisen ja riittävän ohjeistuksen ja neuvonnan saamisesta, vireille tulleiden asioiden käsittelyajoista tai valvonnan tehokkaasta toteutumisesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitilannetta niin henkilöstövoimavarojen kuin toiminnan kannalta välttämättömien investointienkin osalta seurataan ja resurssien riittävyys varmistetaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp

Helsingissä 12.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Seppo Eskelinen sd
varajäsen Joonas Könttä kesk
varajäsen Jenni Pitko vihr

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Maahanmuutto vaikuttaa kaikilla sisäisen turvallisuuden sektoreilla

Perussuomalaiset pitää maahanmuuttoa merkittävimpana yksittäisenä kuormitusta aiheuttavana tekijänä kaikilla valiokunnan toimialaan kuuluvilla sektoreilla. Maahanmuuttoviraston tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet, eivätkä viraston resurssit riitä edes lakisääteisten käsittelyaika-velvoitteiden asianmukaiseen toteuttamiseen. Maahanmuuttoviraston käsittelyruuhka heijastuu väistämättä myös hallintotuomioistuinten toimintaan, sillä ulkomaalaisasioissa muutosta kielteisiin päätöksiin haetaan lähes aina. Vuodesta 2017 alkaen korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain saapuvista asioista noin 60 prosenttia on ollut ulkomaalaisasioita. Ulkomaalaisasioiden suuri määrä ruuhkauttaa tuomioistuinten toimintaa, mikä johtaa käsittelyaikojen pitenemiseen ja siten oikeusturvan toteutumisen vaarantumiseen kaikissa asiaryhmissä. Ulkomaalaisasioiden käsitteilyyn hallintotuomioistuimissa onkin viime vuosina jouduttu myöntämään erityisiä lisämäärärahoja.

Maahanmuutto vaikuttaa haitallisesti myös kaikilla sisäisen turvallisuuden sektoreilla. Maahanmuuttajat kuormittavat merkittävässä määrin esimerkiksi poliisia ja oikeuslaitoksen eri toimijoita. Ulkomaalaisten yliedustus rikostilastoissa korostuu etenkin seksuaalirikoksissa. Vuonna 2018 ilmoitetuista seksuaalirikoksista 25 prosenttia eli joka neljäs oli ulkomaalaisen tekemä. Helsingissä tapahtuneista ilmoitetuista raiskauksista peräti 54 prosenttia oli ulkomaalaisten tekemiä. Lähes puolet turvapaikanhakijoiden tekemistä seksuaalirikoksista kohdistuu alaikäisiin. Ulkomaalaisten vankien määrä on kasvanut kymmenen vuoden aikana peräti 75 prosenttia, ja heitä on kaikista vangeista nyt jo noin joka kuudes. Jengimaailmassa ja rikollisverkostoissa toimii aiempaa enemmän ulkomaalaistaustaisia henkilöitä ja rikollisryhmiä. Myös terrorismirikollisuus on saapunut Suomeen. Laiton maahantulo ja sen järjestäminen aiheuttavat ylimääräistä työtä Rajavartiolaitokselle.

Maahanmuuton haitoilta suojautuminen vaatii lainsäädännöllisiä muutoksia

Pelkästään resursseja eri toimialoille lisäämällä ei onnistuta korjaamaan maahanmuuton aiheuttamia ongelmia. Maahanmuuton haitoilta suojautuminen vaatii sen sijaan ennen kaikkea lainsäädännöllisiä muutoksia. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä haluaa korostaa, että lainsäädännölliset muutokset maahanmuuttopolitiikkaan ovat välttämättömiä, mikäli valiokunnan toimialaan kuuluvien sisäisen turvallisuuden sektoreiden haasteisiin halutaan vastata.

Perussuomalaiset katsoo, että turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaisten pääsyä pysyvän oleskeluluvan piiriin tulee rajoittaa selvästi ja perheenyhdistämisen ehtoja kiristää. Lisäksi kansainvälisen suojelun tulee aina olla väliaikaista. Kun olosuhteet lähtömaassa paranevat riittävästi, turvapaikan täytyy olla peruutettavissa, ja muuttoliikkeen on suuntauduttava Suomesta takaisinpäin. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet tulee viipymättä ottaa säilöön heidän maasta poistamisen toteutumisen varmistamiseksi, eivätkä vakavaan rikokseen syyllistyneet ulkomaalaiset koskaan saa päästä Suomen kansalaisuuden piiriin. Terrorismirikoksiin syyllistyneet kan-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp Eriävä mielipide

salaistetut henkilöt on automaattisesti tuomittava menettämään Suomen kansalaisuus ja heidät on karkotettava.

Edellä kuvatut tarpeelliset turvapaikkapolitiikan kiristykset vaikuttavat nopeasti muun muassa vastaanottokuluihin. Suomesta tuleekin tehdä nopealla aikataululla epähoukutteleva maa sellaiselle maahanmuutolle, joka heikentää huoltosuhdetta ja rasittaa kansantaloutta. Suomessa maksettava vastikkeeton raha ja suomalaisen sosiaaliturvan helppo saatavuus on yksi merkittävä houkutustekijä turvapaikanhakijoille. Mahdollisuudet maahanmuuttajien sosiaaliturvajärjestelmän muuttamiseksi siten, että myönteisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat eivät enää kuuluisi asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, tulisi siksi selvittää nopealla aikataululla. Myös mahdollisuus maassa oleskelun pitkittämiseen toistuvia uusintahakemuksia tekemällä ja valitusmahdollisuuksia hyödyntämällä on lainsäädäntöömme sisältyvä houkutustekijä. Turvapaikkavalituksen käsittelyaikojen venyminen resurssipulasta kärsivissä hallintotuomioistuimissa pidentää sekin henkilön oleskeluaikaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamien palveluiden piirissä.

Kaikki oleskelulupa-, perheenyhdistämis-, vastaanotto- ja etuusjärjestelmään liittyvät houkutustekijät on poistettava nopealla aikataululla. Tämä vähentää Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten kuormitusta. Houkutustekijöiden poistaminen on myös ainoa keino maahanmuuton aiheuttaman julkistaloudellisen ja turvallisuusongelman korjaamiseksi.

Maahanmuuton suurimmat kustannukset eivät kohdistu sisäministeriön hallinnonalalle

Turvapaikkaperusteisen ja muun pääasiassa kehitysmaista saapuvan maahanmuuton kustannukset yhteiskunnalle lasketaan miljardeissa. Maahanmuuton suurimmat kustannukset eivät kuitenkaan kohdistu sisäministeriön hallinnonalalle. Suurimmat kustannukset syntyvät sosiaaliturvan käyttämisestä kohdistuen siten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Maahanmuuttajat ovat huomattavan yliedustettuina esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen saajien joukossa. Tietyistä ongelmallisista lähtömaista saapuvien maahanmuuttajien elinkaarikustannukset Suomen julkiselle taloudelle ovat keskimäärin 690 000—1 300 000 euroa henkilöltä. Nämä kustannukset ovat luonteeltaan pysyviä, ja maahanmuutosta Suomen julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia voidaan siksi vähentää ainoastaan maahanmuuttolainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla.

Maahanmuutto heikentää myös kuntataloutta

Kuntatalouden tila on heikentynyt voimakkaasti. Heikentynvä taloussuhdanne tulee vaikeuttamaan kuntien taloustilannetta entisestään lähiaikoina. Monilla kunnilla on vaikeuksia selviytyä lakisääteisistä tehtävistään esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä koulutuspalveluissa.

Kasvatavat maahanmuuttajamäärät vaikuttavat kuntien palvelujärjestelmän toimivuuteen ja resursseihin erityisesti asumisen, varhaiskasvatuksen ja koulutuspalveluiden, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hallinnollisten tehtävien osalta. Myös kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto edellyttääkin kunnilta merkittäviä taloudellisia panostuksia. Perussuomalaisten valiokunta-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2019 vp
Eriävä mielipide

ryhmä haluaa siksi huomauttaa, että maahanmuuton aiheuttamien haittojen huomioiminen on välttämätöntä myös kuntatalouden näkökulmasta.

Suomessa väestön kasvu perustuu maahanmuuttoon. Koska maahanmuuttajat käyttävät julkisia palveluita keskimäärin huomattavasti enemmän kuin maksavat veroja, ovat myös monet muuttovoittoiset kunnat taloudellisissa vaikeuksissa. Maahanmuuttoon perustuva väestön kasvu ei ratkaisekaan kuntien taloudellisia ongelmia, vaan se ainoastaan pahentaa niitä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa päätöstä tehdessään huomioon eriävässä mielipiteessä esitetyt näkökohdat.

Helsingissä 12.11.2019

Riikka Purra ps
Jussi Halla-aho ps
Mauri Peltokangas ps