

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp): Asia on saapunut valtiovainvaliokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle. Määräaika: 14.10.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on kuullut:

- poliisijohtaja Sanna Heikinheimo, sisäministeriö
- kehittämisneuvos Harri Martikainen, sisäministeriö
- tietoverkkojohtaja Pekka Tulokas, sisäministeriö
- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- apulaispäällikkö Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, kenraaliluutnantti Jaakko Kaukanen, Rajavartiolaitos
- päällikkö, poliisineuvos Antti Peltari, suojelupoliisi
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtiovarainvaliokunta on tarkastellut sisäisen turvallisuuden selontekoa valtionalouden näkökulmasta. Käsiteltävä selonteko liittyy kiinteästi valtionalouden kehyksiin, ja valiokunta on siten ottanut käsittelyssään huomioon julkisen talouden suunnitelman vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp). Valiokunta viittaa valtionalouden tilan kuvaamisen osalta julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan mietintöönsä (VaVM 10/2016 vp).

Yleistä

Hallitus sitoutuu selonteossa sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyvyn turvaamiseen koko maassa. Sisäinen turvallisuus on keskeinen osa suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan perustaa. Luotettavan viranomaistoiminnan ohella sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat lukuisat muut tekijät, kuten väestön koulutustaso, syrjäytyminen, tuloerot ja työllisyystilanne. Oleellisia ovat myös yhteiskunnan arvot, kuten perus- ja ihmisoikeudet, sananvapaus, tasa-puolinen oikeusjärjestelmä ja yhdenvertaisuus sekä korruptoitumattomuus, joiden toteutumisesta on tärkeää huolehtia jatkossakin.

Valiokunta pitää hyvänä, että selonteossa on tunnistettu sisäisen turvallisuuden merkitys ja turvallisuusympäristön nopea muuttuminen. Uusia uhkia ovat aiheuttaneet mm. Venäjän ja lännen suhteet, terrori-iskut, laajamittainen laitton maahantulo sekä hybridi- ja kyberuhat. Samalla vanhat uhat ovat säilyneet. Uudessa turvallisuustilanteessa ulkoista ja sisäistä turvallisuutta ei voida enää erottaa toisistaan. Lisäksi uhat muuttuvat nopeasti, ja niiden ennustettavuus on heikentynyt.

Selonteossa on myös tunnistettu ongelmat, jotka liittyvät supistuviin resursseihin suhteessa turvallisuusviranomaisten lisääntyviin ja monimutkaistuviin tehtäviin sekä kansalaisten odotuksiin. Kustannusten vähentämiseksi on ehdotettu mm. turvallisuusviranomaisten tehtävien poliittista priorisointia. Selonteossa painotetaan myös perinteisten toimenpiteiden ja ajattelun ohella uudenlaista ja innovatiivista lähestymistapaa. Tavoitteena on kehittää käyttäjälähtöisiä sekä tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavia digitaalisia palveluja ja toimintatapoja. Valiokunta pitää välttämättömänä voimavarojen tehokasta käyttöä ja korostaa, että niukat resurssit tulee kohdentaa siten, että sisäinen turvallisuus varmistetaan ja kansalaisten turvallisuudentunne säilyy korkealla eikä harvaan asutuilla seuduilla eikä myöskään taajamissa synny viranomaistoiminnan rinnalle omankädenoikeuteen perustuvaa toimintaa.

Selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan sisäministeriön hallinnonalan toimijoita. Lisäksi tarvitaan kuitenkin laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja lukuisten muiden toimijoiden kesken, jotta turvallisuus Suomessa voidaan varmistaa. Valiokunta pitää näin ollen tarpeellisena selonteon jälkeen käynnistettävää poikkihallinnollista sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua, johon osallistuvat kaikki sidosryhmät. Siinä on tarkoitus määritellä ne toimenpiteet, joilla Suomesta tulee hallitusohjelman mukaisesti maailman turvallisin maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä. Valiokunta painottaa, että sisäisen turvallisuuden kustannusten minimoimiseksi jatkotyössä tulee ottaa huomioon laajasti eri näkökulmat ja uudet lähestymistavat.

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

Sisäministeriön resurssit

Hallitus on vahvistanut sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakykyä 28,5 milj. eurolla kehyspäätöksessään vuosille 2017—2020. Tästä huolimatta sisäministeriön määrärahakehitys laskee 1,4 mrd. eurosta 1,3 mrd. euroon johtuen aiemmin tehdyistä säästöpäätöksistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan toiminnot kyetään sopeuttamaan niille annettuun määrärahakehyyseen vuosina 2016 ja 2017. Sopeutustoimet koskevat kaikkia toimialueita, ja niitä tehdään kehyskaudella etupainotteisesti.

Valiokunta toteaa, että sisäisen turvallisuuden viranomaiset ovat jo useita vuosia sopeuttaneet toimintaansa supistuneisiin resursseihin. Sopeuttamisen myötä on tunnustettava, että erilaisten häiriöiden riski kasvaa. Samoin on selvää, että investointien ja hankintojen siirtäminen aiheuttaa menopaineita kehyskauden lopulle.

Valiokunta korostaa, että käytettävissä olevien resurssien kannalta on oleellista, että selonteon sisältämät poliittista priorisointia vaativat linjaukset voimavarojen kohdentamisesta pystytään tekemään. Päätösten pohjalta aloitettavat valmistelut on tarkoitus käynnistää vuoden 2017 kuluessa, jotta priorisoinnin kustannusvaikutukset näkyvät kehyskauden loppuvuosina.

Suorituskyvyn turvaaminen ja uhkiin vastaaminen vaatii ennen kaikkea toimivaltaisia virkamiehiä. Näin ollen on myönteistä, että voimavarojen supistuessa selonteossa varaudutaan käyttämään myös sisäisen turvallisuuden reserviä, kuten hallinnonalan opiskelijoita, äskettäin eläköityneitä poliiseja ja rajavartijoita.

Valiokunta tarkastelee seuraavassa toimijoittain selonteon linjauksia ja niihin liittyviä resurssitarpeita. Suurin painoarvo on selonteon mukaisesti poliisitoimen käsittelyssä.

Poliisitoimi

Poliisimpiesten määrä

Selonteon mukaan poliisien määrän väheneminen pysäytetään ja määrä vakiinnutetaan noin 7 000 poliisimieheen vuoden 2020 loppuun mennessä. Vuonna 2015 vastaava luku oli 7 250 poliisimiestä. Koulutettavien poliisien määrä suhteutetaan linjauksen mukaisesti.

Selonteossa poliisin henkilöstön vähennys kohdistetaan pääosin poliisimiehiin. Muuta henkilöstöä vähennetään hyvin rajallisesti johtuen siitä, että poliisissa on viimeisen kymmenen vuoden aikana toimeenpantu kolme merkittävää hallintorakennemuutosta. Vähennykset hallinto- ja tukipalveluissa johtaisivat selonteon mukaan siihen, että poliisimiehet hoitaisivat myös näitä tehtäviä. Lisäksi lupapalvelut ovat nettobudjetoitua toimintaa, joten lupahenkilöstön vähentäminen heikentää ainoastaan palvelua eikä tuota tavoiteltuja säästöjä.

Valiokunta toteaa, että poliisimpiesten määrän väheneminen on ollut laskussa jo useita vuosia, joten on myönteistä, että tämä kehitys on tarkoitus pysäyttää. Valiokunta on kuitenkin huolissaan siitä, että poliisimpiesten määrä on jo nyt pienin koko EU:ssa asukaslukuun suhteutettuna.

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

Valiokunta pitää myönteisenä, että hallitus on kevään 2016 kehyspäätöksessään lisännyt poliisin määrärahoja 5 milj. eurolla vuonna 2017 ja kehyskauden loppuvuosina 10 milj. eurolla. Lisämäärärahoilla mahdollistetaan mm. harmaan talouden torjunnan säilyminen nykytasolla sekä liikennevalvonnan tehostaminen. Näistä lisäyksistä huolimatta poliisin määrärahakehys 2017—2020 laskee aiemmin tehtyjen päätösten seurauksena.

Poliisi on sitoutunut sopeuttamaan toimintansa sille osoitettaviin kehyksiin. Tämä merkitsee leikkauksia mm. toimitilamenoihin, kehittämishankerahoitukseen ja investointeihin. Henkilöstömenojen osuus on kuitenkin noin 70 prosenttia toimintamenoista, joten säästöt kohdistuvat väistämättä myös poliisimiehiin.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kehyspäätöksen mukainen rahoitustaso riittää vain noin 6 500 poliisimiehen palkkaamiseen. Asetetun tavoitteen, 7 000 poliisimiestä, saavuttamiseen tarvittava lisämääräraha on sisäministeriön arvion mukaan 10,1 milj. euroa vuonna 2018, 27,6 milj. euroa vuonna 2019 ja 34 milj. euroa vuonna 2020. Arviossa on otettu huomioon sopeuttamistoimien vaikutus ja Poliisiammattikorkeakoulun aloituspaikkamäärien nostamisesta aiheutuvat kustannukset.

Tehtävien laatu ja määrän kasvu

Valiokunta toteaa, että poliisin tehtävät sekä monimutkaistuvat että lisääntyvät turvallisuustilanteen ja turvallisuusuhkien luonteen muuttumisen myötä. Selonteossa nostetaan hyvin esiin vallitseva ja näköpiirissä oleva tilanne sekä toimintaympäristön muutoksen mukanaan tuomat haasteet.

Tehtävien määrään ja laatuun vaikuttavat perinteiset turvallisuusuhat, kuten syrjäytymiseen liittyvä rikollisuus, mitkä ovat edelleen olemassa. Samanaikaisesti terrorismin ja muun laajamittaisen väkivallan uhka on kasvanut. Uhkana on myös, että turvallisuuden tunteen heikkeneminen ja väestöryhmien väliset jännitteet voivat konkretisoitua laajemmiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöiksi. Lisäksi laittomaan maahantuloon liittyvä järjestäytynyt rikollisuus on kasvussa. Syytä on myös nostaa esiin maahanmuuttajien Suomesta poikkeava lähtömaan kulttuuriympäristö, yhteiskunta- ja oikeuskäsitys sekä suhtautuminen viranomaisiin, etenkin poliisiin. Tällä on valiokunnan saaman arvion mukaan pitkäaikaisia vaikutuksia poliisin toimintaan. Lisäksi on varauduttava siihen, että turvapaikanhakijoiden määrän kasvu voi lisätä poliisimiesten tarvetta nopeastikin. Samoin tarpeen on huomioida kyberrikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen kasvu. Valiokunnan saaman tiedon mukaan myös hallituksen suunnitelmat alkoholilainsäädäntöuudistuksesta lisäävät poliisin tehtäviä ja samalla resurssitarpeita.

Tehtävien priorisointi

Selonteon mukaan poliisin palvelukyky ja toiminnan laatu kiireellisissä hälytystehtävissä ja rikosten selvittämisessä sekä lupahallinnossa ja liikenneturvallisuudessa pyritään pitämään nykyisellä tasolla. Lisäksi poliisitoiminnan kehittämislinjaukset tiivistetään neljään kohtaan. Ensinnäkin poliisitoiminnan painopisteet määritellään poliittisessa päätöksenteossa. Toiseksi rikostorjunnan vaikuttavuutta lisätään päättämällä, mitä jätetään tutkimatta. Kolmantena parannetaan en-

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

nalta estävän toiminnan vaikuttavuutta ja neljäntenä linjauksena palvelut tuodaan lähemmäs ihmisiä.

Valiokunta korostaa, että jos poliisin resursseja ei pystytä lisäämään, voimavarat eivät riitä lisääntyvien tehtävien hoitamiseen kansalaisten odotusten mukaisesti. Selonteossa esitetään laadittavaksi järjestelmä toiminnan priorisoinnista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen, rikosten ennalta ehkäisemisen ja rikosten paljastamisen osalta. Järjestelmällä päätettäisiin kansallisella tasolla, mihin rikoksiin ja häiriöihin poliisitoiminnalla vaikutetaan. Tehtävät mitoitetaan supistuviin voimavaroihin ja painopisteitä tarkistetaan talousarvioesityksen yhteydessä.

Valiokunta toteaa, että tehtävien priorisointia on jouduttu tekemään jo nykyisinkin. Päätös priorisoinnista on tähän asti tehty paikallistasolla toiminnallisista lähtökohdista. Valiokunta pitää sinänsä parempana, että päätöksenteko tapahtuu läpinäkyvästi ja riittävän korkealla tasolla siten, ettei yksittäinen poliisimies joudu siitä vastuuseen. Samalla on kuitenkin todettava, ettei tehtävien priorisointi tule olemaan helppoa. Se ei myöskään saa antaa signaalia, että joitakin rikoksia on jatkossa helpompi tehdä ilman tutkinta- ja kiinnijäämisriskiä.

Muita huomioita

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvallisuusympäristön muutoksen myötä poliisilla tulee olla aiempaa parempi kyky varautua erilaisiin nopeasti kehittyviin tilanteisiin ja kyky myös ehkäistä ennalta tällaisten tilanteiden syntymistä. Niukat määrärahat on näin ollen hyödynnettävä maksimaalisesti. Rakenteellista uudistamista ja toimintojen kehittämistä tulee siten edelleen jatkaa. Poliisin tulee hyödyntää entistäkin tehokkaammin teknologiaa palveluiden tuottamisessa ja kehittää sen tuomia mahdollisuuksia. Poliisin ICT-menojen taso tulee turvata, jotta voidaan taata tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin kehittäminen sekä korkea toimintavarmuus ja tietoturvallisuus kaikissa olosuhteissa. Samalla on kuitenkin todettava, että tekniikalla ei voida korvata poliisin läsnäoloa vaativaa kenttätöitä.

Valiokunta korostaa, että turvallisuusympäristön muutos edellyttää myös poliisin erillisyyksiköiden keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin resursseista huolehtimista. Kehyspäätökseen sisältyy 2 milj. euron vuosittainen lisämääräraha suojelupoliisin toiminnan turvaamiseen. Samalla kuitenkin poliisitoimelle kohdennetut säästöt jyvitetään myös suojelupoliisille, joten toimenpiteiden yhteisvaikutus tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vuonna 2017 viraston perusrahoitus tulee säilymään noin vuoden 2016 tasolla.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus on asettanut useita lainsäädäntöhankkeita sisäisen turvallisuuden kehittämiseksi (esim. tiedustelulainsäädäntö). Lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdollisuudet kustannussäästöihin, esimerkiksi se, voidaanko poliisille antaa harkintavalta päättää tutkittavaksi otettavista rikosasioista kattavan ns. esitutkin-tapakon sijaan. Myös tehokas järjestäytyneen rikollisuuden torjunta edellyttäisi muutoksia, joilla parannetaan viranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa tietoja keskenään ja liittää niitä poliisin tilan-kekuvaan.

Valiokunta korostaa lisäksi, että poliisin peruskoulutuksen aloituspaikkoja tulee lisätä, jotta kytetään vastaamaan linjattuun poliisimiesten määrään. Samalla on huolehdittava koulutuksen hou-

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

kuttelevuudesta ja korkeatasoisten hakijoiden riittävydestä. Ammattitaitoinen virkamieskunta takaa laadukkaan toiminnan ja säästää kustannuksia. Myös maahanmuuttajien mielenkiintoa poliisikoulutusta kohtaan on syytä lisätä.

Johtopäätökset

Valiokunta toteaa yhteenvetona poliisin osalta saamansa selvityksen perusteella, että kevään 2016 kehyspäätöksen mukaisella rahoituksella poliisimiesten määrä vähenee 6 500 henkilöön eikä määrää pystytä toteuttamaan selonteon linjaamalla tavalla. Vaikka lisäresursseja osoitettaisiinkin 7 000 poliisimiehen palkkaamiseen, poliisitoimen tehtäviä joudutaan siitä huolimatta priorisoimaan. Poliisin resursseista ja tehtävistä päätettäessä on lisäksi huomioitava, ettei samalla heikennetä muiden viranomaisten toimintaa, jotka turvautuvat poliisin valtakunnallisesti 24/7-periaatteella toimivaan verkostoon.

Rajavartiolaitos

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

Rajavartiolaitos on sopeuttanut toimintaansa jo 1990-luvulta lähtien, mm. henkilöstöä on vähennetty noin 25 prosenttia. Samalla on kehitetty toimintatapoja ja lisätty tekniikkaa. Tällä hetkellä käynnissä on vuosina 2013—2017 toteutettava 28 milj. euron sopeuttamisohjelma, jonka seurauksena viraston toimintamenoit vähenevät 13 prosenttia ja itärajan valvontahenkilöstöstä poistuu 40 prosenttia. Tämä sopeuttamisohjelma suunniteltiin suotuisan turvallisuustilanteen vallitessa vuonna 2012.

Rajavartiolaitoksen tärkein voimavara on edelleen henkilöstö. Rajamiehen tekemää laittomien maahantulijoiden kiinniottoa, kuulusteluja ja erilaisia pelastustehtäviä ei voida korvata tekniikalla. Toimintamenoista noin 70 prosenttia menee palkkoihin. Muista toimintamenoista 80—90 prosenttia käytetään toiminnan kannalta välttämättömiin kiinteistöihin, tietojärjestelmiin ja kuljetusvälineisiin.

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelmassa osoitettu sisäisen turvallisuuden lisämääräraha Rajavartiolaitokselle (7,5 milj. euroa/vuosi) riittää kattamaan vuoden 2014 kehyspäätöksessä osoitetut lisäleikkaukset vuoteen 2017 saakka. Rajavartiolaitos arvioi kehyskauden sopeuttamistarpeeksi noin 15 milj. euroa, mikä tarkoittaa noin 100 henkilötyövuoden vähennystä, jos muita toimintamenoja pystytään leikkaamaan 9 milj. euroa. Toimet merkitsevät mm. itärajan rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoituksia, mikä vaikuttaisi suoraan ulkomaankauppaan, ulkomailla toimivien yhdysmiesten määrän vähentämistä ja joistakin merivartioasemista luopumista.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että nykyisessä turvallisuustilanteessa ylläpidetään uskottava ja itsenäinen rajan vartiointi. On erittäin huolestuttavaa, että rajajärjestys ja rajaturvallisuus ovat entistä voimakkaammin riippuvaisia Venäjän rajavalvontajärjestelmästä. Valiokunta pitää siten hyvänä, että selonteossa kohdennetaan itärajan valvontaan 160 rajavartijan lisäys. Tästä 100 rajavartijaa voidaan siirtää sisäisesti rajanylityspaikoilta. Lisäksi tarvitaan 60 uutta rajavartijaa, joi-

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

den palkkaaminen tarkoittaa pysyvää 4,3 milj. euron vuosittaista lisäkustannusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nämä lisäykset eivät kuitenkaan riitä palauttamaan itärajan valvontaa turvallisuusympäristön heikentymistä edeltäneelle vuoden 2012 tasolle.

Valiokunta nostaa lisäksi esiin, että Rajavartiolaitoksella on myös muita lisäresurssitarpeita. Euroopan raja- ja merivartioiden sekä Schengen-rajäsäätöjen muutosten kansallinen toimeenpano edellyttää toteutuessaan vähintään 55 henkilötyövuoden lisäystä. Tämä tarkoittaa 4 milj. euron pysyvää vuosittaista kustannuslisäystä ja lisäksi kertaluonteisesti 0,5 milj. euroa rajatekniikan uusimiseen. Alustava arvio Euroopan rajanylitystietojärjestelmän edellyttämästä lisätarpeesta on 40—60 henkilötyövuotta, mikä tarkoittaa pysyvää henkilökustannusten nousua vuodesta 2020 alkaen 2,9—4,3 milj. eurolla. Teknisistä muutoksista aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset ovat 1,3 milj. euroa, ja pysyvä teknisten järjestelmien ylläpitomeno on 0,4 milj. euroa/vuosi. Lisäksi vanhentuneet rannikkoveneet on tarpeen korvata seitsemällä meriveneellä. Kehyksessä rahoitus on osoitettu kahden uuden veneen hankintaan. Viiden meriveneen lisärahoitukseen tarvitaan yhteensä 15 milj. euroa.

Pelastustoimi

Pelastustoimen uudistus toteutetaan sosiaali- ja terveystoimen- sekä aluehallintouudistusten yhteydessä. Pelastustoimen palveluiden järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta viidelle maakunnalle vuonna 2019. Uudistuksella tavoitellaan tehokkaampaa ja taloudellisempaa järjestelmää ja sen avulla varmistetaan pelastustoimen resurssien tehokas käyttö siten, ettei pelastustoimen toimintavalmius heikkene.

Uudistus aiheuttaa valtion talousarvioon kertaluonteisen lisämäärärahararpeen, jonka suuruus tarkentuu myöhemmin. Lisämäärärahararve aiheutuu mm. tietojärjestelmien yhdenmukaistamisesta.

Hätäkeskustoiminta

Selonteossa on linjattu, että häiriötön hätäkeskustoiminta turvataan ja Hätäkeskuslaitoksen nykytasoinen toiminta edellyttää vähintään 600 henkilötyövuoden tasoa. Määräraha-kehityksen pieneenemiseen pyritään vastaamaan ottamalla käyttöön uudet tietojärjestelmät (ERICA ja KEJO) vuodesta 2016 alkaen. Valtakunnallisesti verkottunut toimintamalli luo myös mahdollisuuden viranomaisten uusien toimintatapojen ja -mallien kehittämiselle.

Valiokunta toteaa, että Hätäkeskuslaitoksen määrärahoihin osoitetaan 2 milj. euron vuosittainen lisärahoitus vuosina 2017—2020. Tästä huolimatta kehys laskee, mikä merkitsee valiokunnan saaman selvityksen mukaan henkilöstön vähenemistä alle 540 henkilötyövuoteen. Samanaikaisesti myös ICT-palveluiden käyttö- ja ylläpitomenojen arvioidaan nousevan merkittävästi. Sisäministeriön mukaan Hätäkeskuslaitoksen taloudellinen resurssi on turvattu vuoden 2016 osalta ja vuoden 2017 rahoitusta seurataan aktiivisesti, koska liikkumavaraa esimerkiksi palveluostojen hintojen nousulle ei ole. Vuonna 2018 selonteon linjaaman henkilöstötason saavuttaminen edellyttää sisäministeriön alustavan arvion mukaan Hätäkeskuslaitoksen määrärahoihin noin 3 milj. euron korotusta.

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

Valiokunta korostaa lisäksi, että henkilöstömäärän vakiinnuttaminen esitetylle tasolle vaatii myös koulutettavien hätäkeskuspäivystäjien määrän lisäämistä. Nykyisellään vuosittain valmistuu noin 20 henkilöä, mikä ei riitä kattamaan noin 30 henkilön vuosittaista poistumaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kustannustehokkain tapa päivystäjien lisäämiseen on kasvattaa kurssin kokoa. Lisämääräraharave on tällöin noin 300 000 euroa/vuosi. Lisäkurssin (1,5 vuotta) järjestäminen Pelastusopistolla 24 henkilölle maksaa noin 1,2 milj. euroa. Ongelmana on kuitenkin rahoituksen lisäksi pätevien henkilöiden saaminen avoimina oleviin virkoihin. Rekrytointeja on osaltaan vaikeuttanut poliisin työvoimatarpeen kasvu. Valiokunta pitää tarpeellisena, että päivystäjien määrän turvaamiseksi alan houkuttelevuutta parannetaan ja koulutusta kehitetään yhteistyössä Pelastusopiston ja Hätäkeskuslaitoksen kanssa.

Maahanmuuttohallinto

Suomesta haki turvapaikkaa yli 32 000 henkilöä vuonna 2015, mikä on noin kymmenen kertaa enemmän kuin aiempina vuosina. Tämä on asettanut ennennäkemättömiä haasteita turvapaikkajärjestelmän toimivuudelle.

Valiokunta pitää tärkeänä selonteon linjauksia, joilla pyritään parantamaan valmiutta vastata toimintaympäristön nopeaan muutokseen. Valiokunta korostaa, että huomioon tulee ottaa mahdollisuus sekä hakijamäärän nopeaan kasvuun että sen merkittävään vähenemiseen. Kokonaiskustannusten minimoimiseksi maahanmuuttohallinnon on oltava tehokas ja joustava. Samalla päätöksenteon on pysyttävä laadukkaana ja havaittuihin epäkohtiin on puututtava välittömästi. Tuotavuuden kasvua tavoitellaan mm. Älykäs Maahanmuuttovirasto -hankkeella, jolla nostetaan maahanmuuttohallinnon käyttämän asiankäsitelyjärjestelmän digitalisaatio-, automaatio- ja itsepalvelutasoa. Kustannusten hillitsemiseksi oleellista on myös tehokas kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden palautusprosessi, jossa on hyödynnettävä mahdollisuuksien mukaan kansainvälisiä yhteisiä palautusoperaatioita.

Valiokunta painottaa selonteon tavoin maahanmuuttohallinnon rakenteiden uudistamista ja johtamisen tehostamista. Organisaation rakenteiden ja toimintatapojen on jatkossa pystyttävä nykyistä paremmin sopeutumaan muuttuviin asiakas- ja työntekijämääriin. Toiminnan laajennukset eivät saa johtaa hakijamäärästä riippumattomiin korkeisiin kiinteisiin kustannuksiin. Toiminnan ohjausta ja valvontaa on tehostettava siten, että kaikissa vastaanottokeskuksissa voidaan varmistaa yhdenmukaiset palvelut sekä taata hakijoiden, työntekijöiden ja paikallisen yhteisön turvallisuus. Vastaanoton kustannuksia on myös pystyttävä seuraamaan niin, että ne pysyvät kohtuullisina erilaisista vastaanoton ratkaisuista ja toimijoista huolimatta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että selonteossa todetaan maahanmuuttotilanteen muutoksen ennakkoinnin olevan mahdollista, jos käytettävissä on riittävästi ja oikea-aikaisesti luotettavaa tietoa. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä erityisesti pohjoismaisella ja EU-tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että analysoitua tietoa on saatavilla ja sitä käytetään päätöksenteossa entistä tehokkaammin. Suomella pitää olla myös rohkeutta tehdä maahanmuuttoa koskevia uusia aloitteita.

Valiokunta nostaa esiin viestinnän resurssien turvaamisen. Oikealla tiedolla pystytään vaikuttamaan vallitsevaan keskusteluun ja asenneilmapiiriin, siksi tiedon tuottaminen ja sen välittäminen sekä kansalaisille että turvapaikan hakijoille on erittäin keskeistä. Väärää ja harhaanjohtavaa tie-

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

toa on pyrittävä oikaisemaan varhaisessa vaiheessa sekä kotimaassa että mahdollisissa lähtö- ja kauttakulkumaissa myös turvapaikan hakijoiden määrän vähentämiseksi.

Valiokunta korostaa, että turvapaikan saaneiden osalta tarvitaan tehokkaita ja vaikuttavia kotouttamistoimenpiteitä, joiden onnistumisessa lähiyhteisöjen, kuntien ja järjestöjen rooli on ratkaiseva. Kotouttamista tukevaa materiaalia tulee valiokunnan mielestä olla saatavilla, erityisesti kielten, kulttuurin ja tapojen oppimisen osalta, jo vastaanottokeskuksissa. Esimerkiksi video- ja verkkokurssien avulla oppimismahdollisuuksia voidaan tarjota kustannustehokkaasti kaikkiin vastaanottokeskuksiin. Tämä ennaltaehkäisee myös tietämättömyydestä johtuvaa rikollisuutta ja alentaa kustannuksia kotouttamisprosessin myöhemmässä vaiheessa.

Valiokunta pitää hyvänä, että Maahanmuuttoviraston, kuten muidenkin turvallisuusviranomaisien, resursseja on lisätty nopeasti muuttuneen turvapaikkatilanteen ratkaisemiseksi. Myös jatkossa resursseja on pystyttävä tarkistamaan pikaisesti, jos tilanne muuttuu. Tavoitteena on, että hakemusten käsittely ja päätöksenteko saadaan tasapainotettua vuoden 2016 loppuun mennessä. Vuosien 2017—2020 määrärahaehyksiin sisältyy turvapaikkapäätöksenteon sujuvuuden turvaamiseen tarvittavat lisäresurssit vuosille 2017 (16,4 milj. euroa) ja 2018 (6,5 milj. euroa), jos hakijoiden vuosittainen määrä ei ylitä 10 000 henkilöä.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että todennäköisesti vastaanottomenojen määrärahamitoitus vuodelle 2017 on alimitoitettu. Vastaanoton piirissä on jo nyt yli 1 700 oleskeluluvan saanutta henkilöä, jotka odottavat kuntapaikkaa. Lisäksi on henkilöitä, jotka odottavat päätöstä valitusasteesta. Määrien odotetaan edelleen kasvavan. Yhden turvapaikkahakijan vuotuinen paikka vastaanottokeskuksessa maksaa keskimäärin 18 000 euroa, joten luvan saaneiden majoituskustannukset ovat vastaanottokeskuksille vuositasolla yhteensä 30 milj. euroa. Valiokunta pitää siten erittäin tärkeänä kustannusten ja kotoutuksen kannalta, että tehostetaan toimia, joilla oleskeluluvan saaneille löydetään nopeasti kuntapaikat.

Tulli

Selonteko ei varsinaisesti koske valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvaa Tullia. Selonteossa on kuitenkin mainittu, että Tullin veronkantotehtävät (valmisteverotus, autoverotus ja arvonlisäverotus) tullaan hallitusohjelman mukaisesti siirtämään verohallintoon ja muut tehtävät ovat sisäisen turvallisuuden tehtäviä. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kaikki verotustehtävät eivät kuitenkaan ole siirtymässä verohallintoon, vaan Tullille jää edelleen valmisteverotus- ja maahantuonnin arvonlisäverotustehtäviä.

Valiokunta painottaa, että Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö rikostorjunnassa on ollut tärkeä voimavara erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden selvittämisessä. Resursien yhteiskäytössä ja johtovastuissa on kuitenkin edelleen kehittämisen varaa. Kustannustehokkaan toiminnan varmistamiseksi sisäministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyötä ja tulosohjausta tulee siten tiivistää. Näin varmistetaan myös tullirikostorjunnan kytkytyminen entistä kiinteämmin muuhun kansalliseen rikostorjuntaan.

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp

Johtopäätökset

Valiokunta toteaa, että valtiontalouden kehukset vuosille 2017—2020 edellyttävät sopeutustoimia kaikilta sisäisen turvallisuuden viranomaisilta. Sopeutustoimet pyritään tekemään kehyskauden alkupuolella. Sopeutuksesta ja tehtävien priorisoinnista huolimatta pelkästään selonteon linjaamien henkilötyövuositarpeiden toteutuminen edellyttää valiokunnan saamien selvitysten perusteella lähes 100 milj. euron lisäpanostuksia voimassaolevaan kehyspäätökseen. Näin ollen niitä ei voida toteuttaa kevään 2016 kehyspäätöksen puitteissa. Lisäksi esiin nousi myös muita määrärahatarpeita.

Valiokunta pitää tärkeänä, että esiin nousseet määrärahatarpeet otetaan huomioon seuraavissa kehyspäätöksissä erityisesti poliisitoimen, Rajavartiolaitoksen ja Hätäkeskuslaitoksen osalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Mats Nylund r
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Mika Niikko ps
varajäsen Harry Wallin sd
varajäsen Ozan Yanar vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Sisäisen turvallisuuden selonteossa kuvataan kattavasti yhteiskuntamme kasvavia turvallisuusongelmia. Samaan aikaan hallituksen toimenpiteet, mm. hyvinvointipalvelujen ja etuuksien karsiminen sekä työllisyyspolitiikan laiminlyönti, ja kasvava syrjäytyminen lisäävät ongelmia. On ristiriitaista, että hallitus oman politiikkansa seurauksena lisää uhkia ja jättää ne huomiotta sekä leikkaa tuntuvasti turvallisuustoimijoiden resursseja.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaan Suomi on maailman turvallisin maa asua, yrittää ja tehdä työtä. Hallituksen tavoitteet ja käytännön toimet ovat tältä osin suuressa ristiriidassa.

Valiokunnan kuulemisessa kävi ilmi, että selonteon tavoitteet ja kehys ovat vahvassa ristiriidassa keskenään. Jo pelkästään selonteon linjaamien henkilövuositarpeiden toteuttaminen mm. poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Häätäkeskuslaitoksen osalta edellyttäisi liki sadan miljoonan lisäpanostuksia voimassa olevaan kehykseen.

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä lähtee siitä, että poliisien ehdoton minimitaso on 7 200 henkilöä. Riittävät resurssit erityisesti kenttätyöhön sekä poliisin alueelliset palvelut pitää turvata kaikissa oloissa. Kenttätyön riittävät resurssit ovat edellytys poliisityön työturvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi, jotta heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen voidaan vastata, tulee virkamiestyöryhmän esityksen mukaisesti myös selvittää täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönottamista.

Vuonna 2013 kenttäpoliiseja oli noin 7 500, jota voidaan pitää turvallisuuden kannalta kohtuullisena määränä. Selonteossa poliisien määrän riittäväksi määräksi on arvioitu 7 000 poliisia. Hallituksen kehyspäätöksen mukainen rahoitus riittää vain 6 500 poliisin palkkaamiseen.

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä pitää poliisien määrän näin tuntuvaan laskua merkittävänä turvallisuusuhkana sisäiselle turvallisuudelle. Lähtökohtana pitää olla turvallisuuden kannalta riittävä poliisien määrän turvaaminen, eikä pelkästään taloudelliset lähtökohdat. Samalla kun turvataan riittävät määrärahat, poliisin tehtäviä tulee edelleen käydä läpi sekä panostaa teknologian käytön ja viranomaisten paremman yhteistyön kehittämiseen niin, että resurssipaineita voidaan helpottaa.

Poliisin koulutus kestää noin kolme vuotta. Jotta poliisin koulutuksen saaneiden henkilöiden määrä ei tulevaisuudessa laske alle sosialidemokraattien esittämän minimitason, tulee poliisin peruskoulutuksen aloituspaikkamäärän olla vuosittain riittävällä tasolla.

Lisäksi korostamme, että poliisin tehtävät kuuluvat asianmukaisesti koulutetulle ja virkavastuulla toimivalle poliisiviranomaiselle. Tämän on oltava selkeää kaikissa oloissa. Suomessa poliisit ovat erittäin korkeasti koulutettuja ja ammattitaitoisia.

Valiokunnan lausunto VaVL 5/2016 vp
Eriävä mielipide

Uskottava ja itsenäinen ulkorajavalvonta on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintavapauden edellytys samalla tavalla kuin uskottava ja itsenäinen puolustus. Rajavartiolaitos on ennakoiden ja aktiivisesti kehittänyt organisaatiotaan, toimintaansa ja toimintamallejaan jo 1990-luvun alusta. Rajavartiolaitoksen riippumaton toiminta edellyttää, että mm. toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta riittävät määrärahat turvataan lisähenkilöstön palkkaamiseen ja valvontavälineiden hankintaan.

Kehysmäärärahojen lasku johtaa vääjäämättä henkilöstön määrän laskuun myös Häätäkeskuslaitoksessa. Heikennykset laitoksen palvelutasoon tuovat suoria vaikutuksia muiden viranomaisten työtaakkaan. Samanaikaiset leikkaukset hätäkeskuksen resursseihin ja esimerkiksi poliisin resursseihin tarkoittavat vaikutusten moninkertaistumista suhteessa kansalaisen palveluihin.

Selonteon tavoitteet ja voimassa oleva kehyspäättös sekä kevään 2016 kehyspäätökset ovat räikeässä ristiriidassa. Tästä myös valtiovarainvaliokunta on huolestunut ja toteaa, että jo pelkästään selonteon linjaamat henkilöstövuositarpeet edellyttäisivät noin 100 miljoonan euron lisäpanostuksia voimassa olevaan kehyspäättökseen, eikä selonteon tavoitteita näin ollen voida toteuttaa kehyspäättökseen puitteissa. Poliitiikan uskottavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta on huolestuttavaa, että eduskunta selonteon yhteydessä tekee kansalaisten turvallisuuden kannalta tärkeitä linjauksia ja niitä ei kuitenkaan voida rahoituksen puutteen johdosta toteuttaa. Hallituksen tulee ensi tilassa sovittaa tämä ristiriita. Tarpeellisia määrärahalisäyksiä ei voida jättää tulevien kehyspäätösten varaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.6.2016

Pia Viitanen sd
Timo Harakka sd
Harry Wallin sd