

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan, valtiovarainvaliokuntaan, lakivaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan, talousvaliokuntaan, tulevaisuusvaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ulkoasiainvaliokunta UaVL 8/2016 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 5/2016 vp
- lakivaliokunta LaVL 14/2016 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 8/2016 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 5/2016 vp
- talousvaliokunta TaVL 33/2016 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 5/2016 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 6/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- ylijohtaja Kauko Aaltomaa, sisäministeriö
- pelastusylijohtaja Esko Koskinen, sisäministeriö
- osastopäällikkö, kenraalimajuri Ilkka Laitinen, sisäministeriö, rajavartiolaitos-osasto
- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- projektijohtaja Kimmo Himberg, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Häikiö, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäministeriö
- vanhempi tutkija Katri Pynnöniemi, Ulkopoliittinen instituutti
- johtava asiantuntija Hannu Himanen, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Leena Pylvänäinen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Raitasalo, puolustusministeriö

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pirjo Lillsunde, sosiaali- ja terveysministeriö
- valtionsyyttäjä Mikko Männikkö, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- vastaava ylilääkäri Hannu Lauerma, Psykiatrinen vankisairaala
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, Keskusrikospoliisi
- apulaispäälikkö Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
- tutkija, projektipäällikkö Heidi Tiimonen, Pelastusopisto
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- poliisijohtaja Tomi Vuori, Poliisihallitus
- Pääesikunta, operaatiokeskuksen päällikkö, evl Vesa Mäntylä, Puolustusvoimat
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- tutkimuslajijohtaja Mikko Lappalainen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- vanhempi osastoesiupseeri Juha-Antero Puistola, Turvallisuuskomitea
- pääsihteeri Vesa Valtonen, Turvallisuuskomitea
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- poliisipäällikkö, poliisikomentaja Lasse Aapio, Helsingin poliisilaitos
- poliisipäällikkö Taisto Huokko, Itä-Suomen poliisilaitos
- poliisipäällikkö Kari Rantala, Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- poliisipäällikkö Risto Lammi, Pohjanmaan poliisilaitos
- pelastusjohtaja Harri Setälä, Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
- tutkijatohtori, VTT Hanna Smith, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto
- johtaja, professori Tapio Lappi-Seppälä, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- Johtaja, suunnittelu- ja analyysiosasto Christian Fjäder, Huoltovarmuuskeskus
- toimittaja Jessikka Aro, Yleisradio
- lakimies Camilla Hägg Lund, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- toiminnanjohtaja Isto Kujala, Suomen Sopimuspälokuntien Liitto ry
- Cyber Security Advisor Erka Koivunen, F-Secure Oy
- yliopisto-opettaja, väitöskirjatutkija Tapio Juntunen
- oikeustieteen kandidaatti Mikko Paatero
- entinen sisäministeri Kari Rajamäki

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Tasavallan presidentin kanslia
- Helsingin käräjäoikeus
- Lapin poliisilaitos
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Tulli
- Suomen Kuntaliitto

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finanssialan Keskusliitto ry
- Rajaturvallisuusunioni ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Lakimiesliitto ry
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Tulliliitto ry
- Tullin akavalainen yhdistys ry
- Tullivirkamiesliitto ry
- verotusneuvos Markku Hirvonen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Verohallinto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

1 SISÄINEN TURVALLISUUS ON SUOMALAISEN DEMOKRATIAN JA HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN KIVIJALKA

Maamme turvallisuusympäristö on osana eurooppalaista turvallisuusympäristöä muuttunut nopeasti. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät yhä vahvemmin toisiinsa. Uudessa tilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys korostuu. Sisäinen turvallisuus on suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan kivijalka. Poliisit, rajavartijat, hätäkeskuspäivystäjät, pelastustoimen henkilöstö ja maahanmuuttopoliisin virkamiehet varmistavat lakisääteisissä tehtävissään ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä, että yhteiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan kannalta välttämättömät turvallisuustehtävät hoidetaan. Näistä tehtävistä ei voida kansainvälistyvässä ja muuttuvassa toimintaympäristössä tinkiä vaarantamatta sitä oikeusvaltion ydintä, joka tekee Suomesta Suomen.

2 SISÄISEN TURVALLISUUDEN KÄSITE

Yhteiset arvot, hyvinvointi, demokratia, luotettava hallinto, oikeusvaltio ja toimivat instituutiot luovat pohjan yhteiskuntamme vakaudelle ja sisäiselle turvallisuudelle. Käsiteltävänä oleva selonteko painottuu perustellusti niin sanottuun kovaan sisäiseen turvallisuuteen. Sisäinen turvallisuus ei kuitenkaan ole, niin kuin selonteossakin todetaan, vain turvallisuusviranomaisten toimintaa.

Siihen vaikuttavat muun muassa syrjäytyminen, tuloterot, työllisyystilanne, alkoholi- ja päihdepolitiikka, taloustilanne ja yhdenvertaisuus. Perheillä, lähiyhteisöillä, sosiaali- ja terveystoimella sekä kouluilla on tärkeä vastuu turvallisuutta tuovasta hyvinvoinnista.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Syrjäytymiseen liittyy usein yksinäisyys. Ihmiselle on myös tärkeää kokemus osallisuudesta yhteiskunnassa.

Ihmisten kokema luottamus toisiaan ja viranomaisia kohtaan on yhä epävakaammassa maailmassa merkittävä kilpailutekijä, kun yritykset päättävät maantieteellisestä sijoittumisestaan. Hyvän koulutustason myötä maamme on myös vahva kansainvälinen toimija, kiinnostava yhteistyökumppani ja vetovoimainen sijoituspaikka korkean lisäarvon työlle ja tuotannolle.

Turvallisuutta voidaan mitata esimerkiksi suoritteiden ja tapahtumien erilaisilla tunnusluvuilla. Kuitenkaan myöskään vaikeasti mitattavaa turvallisuuden tunnetta ei pidä väheksyä. Suomessa ihmiset luottavat vielä hyvin toisiinsa, ja tästä luottamuksesta on pidettävä kaikin tavoin kiinni. Luottamuksella on yhteiskunnassa erityinen merkitys, sillä se vahvistaa sosiaalista yhteisyyttä, joka luo perustaa turvallisuudelle, turvallisuuden tunteelle ja toimivalle yhteiskunnalle. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen ja vahvistaminen muuttuvassa, monimutkaisessa, lisääntyvien ja uusien uhkatekijöiden turvallisuusympäristössä vaatii viranomaisilta nykyistä parempaa suorituskkyä. Lisäksi tarvitaan laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja lukuisten muiden toimijoiden kesken.

Turvallisuusympäristön laajempaan muutokseen liittyy myös huoli yhteiskuntamme arvojen ja toimintamallien rapautumisesta ja väheksymisestä, mikä osaltaan ruokkii syrjäytymistä, ääriajattelua, turvattomuutta, epävakautta, konflikteja, vihapuhetta ja aggressiivista käytöstä sosiaalisessa mediassa. Tämä kaikki voi heikentää ihmisten luottamusta toisiinsa ja suomalaiseen yhteiskuntaan.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuonna 2010 sisäinen turvallisuus on määritelty sellaiseksi yhteiskunnan tilaksi, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta ja häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa tai turvattomuutta.

Valiokunta on arvioinut sisäisen turvallisuuden tilaa käsiteltävänä olevan hallituksen selonteon ja eduskunnan hyväksymään lausumaan (HaVM 7/2013 vp — EV 77/2013 vp — HE 15/2013 vp) perustuvan hallitukselle annetun toimeksiannon pohjalta erityisesti siitä näkökulmasta, kuinka keskeiset turvallisuusviranomaiset kykenevät hoitamaan tehtävänsä sekä huolehtimaan kansalaisten ja koko yhteiskunnan turvallisuudesta (security) tiedostaen samalla laajemman sisäisen turvallisuuden (safety) merkityksen osana sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta. Eduskunnan ulkopuolella valmisteltavassa sisäisen turvallisuuden strategissa paneuduttaneen myös tähän laajempaan turvallisuuskäsitteeseen.

3 KOKONAISTURVALLISUUS JA KOLME SELONTEKOA — MUUTTUNUT TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ

3.1 Kolme turvallisuusselontekoa ja erillisen sisäisen turvallisuuden selonteon tarve

Hallitus on antanut kuluvalle vaalikaudella kolme turvallisuuspoliittista selontekoa; ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 6/2016 vp), sisäisen turvallisuuden selonteon (VNS 5/2016 vp) ja puolustusselonteon (VNS 3/2017 vp). Tarkoitus on, että nämä kolme turvallisuusselontekoa muodostavat kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen.

Eri selontekojen uhkakuvat ovat varsin yhdensuuntaisia. Selontekojen erilaisista toimialakohtaisista lähtökohdista johtuen uhkakuvat eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväisiä, vaan ne painottuvat toimialakohtaisesti tavoitteiden ja toimenpiteiden suhteen.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka nojaa perustuslakiin kirjattuihin arvoihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin edistää niitä. UTP-selonteon mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa maamme kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan viimesijaisena tavoitteena on välttää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin. Puolustusselonteko puolestaan sisältää hallituksen puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Puolustusselonteolla ja sen toimeenpanolla on tarkoitus varmistaa, että Suomen puolustuskky vastaa turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Näiden kahden selonteon aikajänne ulottuu aina ensi vuosikymmenen puoliväliin saakka. Niissä on tiedostettu se seikka, että sotilaallisen voiman käyttö ja sillä uhkaaminen ovat palanneet ainakin laajassa turvallisuusympäristömme kokonaisuudessa keinovalikoimaan.

Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan se ja sitä seuraava sisäisen turvallisuuden strategia toimivat tiekarttana tavoitteelle tehdä Suomesta maailman turvallisim maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä. Sisäisen turvallisuuden selonteon aikajänne on kuitenkin pitkäjänteisen kehittämistyön kannalta valitettavan lyhyt eli ainoastaan meneillään olevan vaalikauden jäljellä oleva ajanjakso. Johdonmukainen toiminta, varsinkin kun otetaan huomioon toimintaympäristön muutokset, edellyttää vastaavaa aikajännettä kuin kahdessa muussa selonteossa.

Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on kautta aikojen ensimmäinen sisäisen turvallisuuden selonteko. Aiemmissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteissa on mainittu kokonaisturvallisuuden käsite ja sisäinen turvallisuus. Erillinen sisäisen turvallisuuden selonteko on tullut kuitenkin välttämättömäksi muun muassa sen vuoksi, että aiemmissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteissa sisäisen turvallisuuden osio on jäänyt vähäiselle huomiolle sen tosiasiallisesta painoarvosta huolimatta. Lisäksi on syytä muistaa, että perinteisen sisäisen turvallisuuden toimialan tilannekuva on voimakkaasti muuttunut. Sisäisen turvallisuuden tehtäväkenttä ulottuu myös entistä selvemmin perinteisen UTP-toimialan tehtäväalueelle. Sisäisen turvallisuuden toimijoiden asiantuntemusta tarvitaan yhä enemmän kansainvälisessä diplomatiassa, neuvotteluissa, sopimusprosesseissa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin vaikutetaan myös sisäiseen turvallisuuteen. Vastaavasti sisäisen turvallisuuden toimenpiteet tukevat myös ulkoista turvallisuutta. Valiokunta korostaa vielä tässä yhteydessä, että edellä mainitun UTP-selonteon 15 painopisteestä 14 koskee enemmän tai vähemmän sisäistä turvallisuutta ja sen toimijoita. Tapahtunut painopisteen muutos on olennainen (VNS 6/2016 vp — HaVL 40/2016 vp). Selonteossa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta katsoo, että sisäministerin tulee olla virkansa perusteella pysyvänä jäsenenä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

3.2 Toimintaympäristö, tilannekuva, sisäinen turvallisuus Suomessa ja Euroopassa

Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Eurooppalainen turvallisuusympäristö on muuttunut nopeasti lähialueiden kriisien, erityisesti Syyrian kriisin, terrorismin, laajan laittoman maahantulon ja Ukrainan konfliktin jatkumisen takia. Erityisesti maahanmuuttokriisi uhkaa unionin perusrakenteita ja -mekanismeja. Samalla myös maamme turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut nopeasti ja voimakkaasti. Britannian päätöksen erota EU:sta ja Yhdysvaltojen vallanvaihdon mahdollisia vaikutuksia yleiseen turvallisuustilanteeseen on vielä vaikea arvioida.

Muutos näyttää jatkuvan Suomen lähialueilla ja maailmanlaajuisesti. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Se, mitä Syyriassa tai muualla kriisialueilla tapahtuu, johtaa vaikutuksiin myös Suomen sisäisessä turvallisuudessa. Suurin muutos turvallisuustilanteessa onkin tapahtunut niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen ulkoapäin ja hyvin kaukaakin. Tällaisia ovat muun muassa Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi ja terrorismi sekä ISISin väkivaltainen toiminta. Lisäksi esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus, joka toimii laajalti yli rajojen, hyödyntää yhteiskuntien ja ihmisten ongelmia sekä lain ja järjestyksen puutteita. Tämä näkyy muun muassa ihmissalakuljetuksessa.

Venäjä ja lännen suhteiden huononeminen sekä laajamittainen laitton maahantulo eri seurausvaikutuksineen ovat keskeiset uudet uhat turvallisuusympäristössämme. Laitonta maahantuloa voidaan käyttää myös voimapolitiikan välineenä. Turvallisuustilanteen ennustettavuus on heikentynyt merkittävästi, eikä tilanteessa ole nähtävissä muutosta parempaan. Lisäksi rajapinnat sotilaallisten ja ei-sotilaallisten uhkien välillä ovat ohentuneet. Syntyneessä tilanteessa onkin sisäisen turvallisuuden näkökulmasta otettava huomioon myös suunnitelmallinen ei-sotilaallisen voiman käyttäminen erilaisten yhteiskuntaamme vaikuttavien tavoitteiden aikaan saamiseksi.

Samalla sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on muovautunut uudelleen ja niiden välinen rajapinta on hälventynyt. Tärkeää on myös mieltää, ettei muuttuneessa toimintaympäristössä ole kysymys pelkästään uhkakuvista. Tosiasiassa maahamme kohdistuu muun muassa monenlaista hybridivaikuttamista, jonka yksi ilmenemismuoto on informaatiovaikuttaminen.

— Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa EU:n jäsenvaltioiden ja muiden naapurivaltioidemme turvallisuustilanteisiin. Tilannekuva ja toimintaympäristö ovat nopeasti ja voimakkaasti muuttuneet.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Epävakaassa turvallisuustilanteessa kehityksen ennustettavuus on heikentynyt merkittävästi, eikä muutosta parempaan ole näköpiirissä.*

— *Uusien uhkatekijöiden taustasyyt liittyvät erityisesti Syyrian kriisiin, terrorismiin, laajaan laittomaan maahanmuuttoon ja Ukrainan tilanteeseen.*

3.3 Sisäinen turvallisuus ja Euroopan unioni

Selonteon mukaan kriiseihin vastaamiseksi EU on hyväksynyt vuonna 2015 sisäisen turvallisuuden alalla Euroopan turvallisuusagendan (HaVL 3/2015 vp) ja Euroopan muuttoliikeagendan (HaVL 6/2015 vp). Lisäksi komissio on vuoden 2015 keväästä alkaen tehnyt lukuisia lainsäädäntö- ja muita toimenpide-ehdotuksia sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi ja maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi.

EU:n sisäisen turvallisuuden prioriteeteiksi on määriteltä:

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

Muuttoliikeagendan pidemmän aikavälin toimet ovat

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

Selonteossa mainitaan myös, että komissio on antanut joulukuussa 2015 ehdotukset Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustamisesta ja Schengenin rajasäännösten muuttamisesta rajatarkastusten tehostamiseksi ulkorajoilla. Komissio on antanut lisäksi keväällä 2016 uudet ehdotukset Älykkäistä rajoista sekä EU:n yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä (Dublin VI asetus).

Mainituilta osin on syytä todeta, että uusi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä on perustettu Frontexin pohjalle ja sen työ on käynnistynyt viime vuoden lopulla (HaVL 2/2016 vp). EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä on ollut tavoitteena jo Suomen ensimmäiseltä puheenjohtajuuskaudelta lähtien. Tämä tavoite on asetettu oikeus- ja sisäasiain monivuotisessa toimintasuunnitelmassa, Tampereen ohjelmassa, vuonna 1999. Hanke on edennyt vuosien varrella, tosin hitaasti ja puutteellisesti. Näiden puutteiden korjaaminen on välttämätöntä maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi.

Komissio onkin antanut käsiteltäväksi laajan lainsäädäntökokonaisuuden yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (Common European Asylum System; CEAS). Hallintovaliokunta on ehdotuksista antamissaan lausunnoissa asettunut yleisellä tasolla kannattamaan komission ehdotuksia (HaVL 31/2016 vp, HaVL 33/2016 vp, HaVL 34/2016 vp, HaVL 35/2016 vp, HaVL 36/2016 vp, HaVL 37/2016 vp ja HaVL 38/2016 vp). Ehdotusten

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

käsittely on vielä unionissa kesken. Valiokunta pitää tärkeänä, että tehokas uusi eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä hyväksytään ripeästi sekä otetaan tehokkaasti ja yhtenäisesti käyttöön jäsenmaissa.

Välimeren tilanteen kärjistyttyä vuoden 2015 aikana EU on ryhtynyt erityisiin toimiin vaikuttaakseen Afrikasta tapahtuvan säännösten vastaisen maahantulon perussyihin ja seurauksiin (ks. esim. HaVL 23/2015 vp). EU on linjannut, että laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivia siviilikriisinhallintaoperaatioita muun muassa Afrikassa laajennetaan, niiden tehtäviä vahvistetaan ja uusien operaatioiden tarvetta harkitaan. Viimeisin valiokunnan tietoon tullut muuttoliikettä keskisen Välimeren reitillä sekä muuttovirtojen hallintaa ja ihmishenkien pelastamista koskeva unionitason tiedonanto on päivätty Brysselissä 17.2.2017 (JOIN (2017) 4 final/2).

Valiokunta viittaa turvallisuussektorin osalta käytössään olevaan uusimpaan komission kertomukseen "Viides raportti kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia" (Bryssel 2.3.2017, COM (2017) 203 final). Komission kertomuksessa kuvataan kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi vireillä olevien lainsäädäntöprioriteettien täytäntöönpanoa ja muiden toimenpiteiden kuin lainsäädäntötoimien toimeenpanoa. Lisäksi valiokunta viittaa sisäisen turvallisuuden ja muuttoliikekriisin johdosta tehtyjen ja vireillä olevien unionitason toimenpiteiden osalta tarkemmin vuosien 2015 ja 2016 ja alkuvuoden 2017 unioniasioiden lausuntoihinsa sekä jäljempänä tässä mietinnössä lausuttuun.

Osana sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelua Suomen edustustoihin on lähetetty kysely, jonka tarkoituksena oli peilata Suomen tilannetta ja toimintatapoja muihin Euroopan maihin. Kysely on lähetetty 16 edustustoon, ja vastauksia on saatu 11. Kyselyn tuloksena on saatu mm. seuraavia vastauksia.

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

Sisäisestä turvallisuudesta huolehtiminen on edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla. Kansallisten toimien lisäksi näihin uhkiin vastaamiseksi tarvitaan tehokkaita ja koordinoituja ratkaisuja EU-tasolla. Suomen sisäinen turvallisuus on tiukasti sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurimaiden turvallisuustilanteisiin. Turvallisuustilanne edellyttää jäsenvaltioiden yhteistyötä. Senkin vuoksi on tärkeää, että parhaillaan uudistetaan lainsäädäntöä (HE 107/2016 vp) tällaisen yhteistyön vahvistamiseksi ja jäsenmaiden avun antamiseksi toisille

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

jäsenmaille myös sisäisen turvallisuuden sektorilla Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) ja keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU, 42 artiklan 7 kohta) pohjalta.

— *Sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuttokriisin uhkat haastavat Euroopan unionin perusrakenteita ja -mekanismeja.*

— *Jäsenmaissa sisäiseen turvallisuuteen ja maahanmuuttokriisiin kohdistetaan resursseja ja osaamista.*

— *Unioni pyrkii tehostamaan toimiaan. Toimet luovat lisää suorituspainetta myös jäsenmaille.*

4 SISÄISEN TURVALLISUUDEN SELONTEKO - YLEISLUONNEHDINTAA

4.1 Eduskunnan toimeksianto sisäisen turvallisuuden selonteon laatimiseksi

Eduskunta on 11.6.2013 edellyttänyt hallituksen antavan eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä

- 1) kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta,*
- 2) sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnan tuloksellisuudesta,*
- 3) toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä*
- 4) eri tehtävien edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista (HaVM 7/2013 vp — EV 77/2013 vp — HE 15/2013 vp).*

Eduskunnan lausuman taustalla on jo pidempään asteittain jatkunut sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten toimintaedellytysten heikkeneminen ja sen heijastuminen negatiivisesti sisäiseen turvallisuuteen ja kansalaisten turvallisuuspalveluihin. Hallintovaliokunta on toistuvasti ja pitkään kiinnittänyt huomiota sisäisen turvallisuuden toimialavaliokuntana valtion talousarvioista ja valtion talouden kehyksistä antamissaan lausunnoissa niihin ongelmiin, jotka liittyvät avun antamiseen kansalaisille kiireellisissä hälytystehtävissä, rikostorjuntaan, rajaturvallisuuteen, ihmishenkien pelastamiseen onnettomuuksissa, hätäkeskusten toimintakykyyn sekä muihin keskeisiin yhteiskuntamme sisäisen turvallisuuden palveluihin ja ennalta estävään toimintaan.

Eduskunnan toimeksiannossa on kysymys siitä, että on tehtävä perusteellisen analyysin pohjalta tilannearvio sisäisen turvallisuuden tilan kokonaisuudesta ja siihen kuuluvista yksityiskohdista. Sitten on asetettava sisäisen turvallisuuden tavoitteet, määriteltävä saavutettava taso, toteuttamisaikataulu ja -tavat sekä resurssit ja muut keinot tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Kattavaan tilannekuvaan ja analyysiin perustuvan pitkäjänteisen suunnitelman ja toimintamallin tarve on välttämätön edellä lausutun lisäksi yhtäältä tehdyistä hallinnollisista, toiminnallisista ja lainsäädännöllisistä muutoksista johtuen sekä toisaalta kattavan ja samalla yksityiskohdat huomioon ottavan kokonaistarkastelun puuttumisen vuoksi. Toiminnan kehittäminen ja haasteisiin vastaaminen edellyttää analyttistä

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

lähestymistapaa ja pitkäjänteisyyttä sekä johtopäätösten tekemistä kestävästä fakta-aineiston pohjalta.

Tapahtunut toimintaympäristön muutos on entisestään korostanut eduskunnan lausumassa tarkoitetun sisältöisen selonteon laatimisen velvoitetta. Olennaista on, että tehdään pitkäjänteinen tavoite-, toiminta-, toimenpide- ja resurssisuunnitelma, joka on useamman vaalikauden mittainen ja että tällaiseen suunnitelmaan myös sitoudutaan.

Suunnitelmallisen ja rationaalisen kehittämistoiminnan kannalta ongelmana on pitkään ollut toimintaedellytysten määrittely lyhytjänteisesti ja enintään kehyskausittain. Lakisääteisten tehtävien toimintaedellytykset on toistuvasti alibudjetoitu ja sitten on lisäbudjeteilla kerta toisensa jälkeen katettu kaikkein välttämättömimmät menot. Asianmukaisemmalla budjetoinnilla olisi voitu saavuttaa toiminnan tuloksellisuuden ohella taloudellisia säästöjä ja ennen kaikkea parempien toimintaedellytysten myötä parempia tuloksia. Hallintovaliokunta on valtion talousarvioesityksistä ja valtion talouden kehyksistä antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt toistuvasti huomiota lakisääteisten menojen tietoiseen jatkuvaluonteiseen alibudjetointiin (esim. HaVL 39/2016 vp).

Tarkoitus on ollut, että erillisessä sisäisen turvallisuuden selonteossa arvioidaan muun muassa poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin, pelastustoimen, hätäkeskusten, maahanmuuttoviranomaisten ja ensihoidon toimintaedellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen nykyisessä turvallisuusympäristössä. Tämän lisäksi valiokunnan mielestä sisäisen turvallisuuden selonteossa tarkasteltavaksi kuuluvat myös rikosvastuun toteuttamisen kannalta relevantit syyttäjät, tuomioistuimet ja Rikosseuraamuslaitos. Perusteellisen analysoinnin lisäksi on asianmukaista edellyttää selonteossa tehtäväksi perustellut ja vastuulliset johtopäätökset valtion omalle vastuulle kuuluvien lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseksi.

Tähän yhteyteen ei ole ollut tarkoitus kytkeä sinänsä tärkeää yhteiskunnan muuta turvallisuutta eikä niin sanottua pehmeää turvallisuutta laajemmin (safety), jotta kyettäisiin muodostamaan tahtotila sisäisen turvallisuuden viranomaistoimintojen keskeisessä ytimessä. Lisäksi on huomattava, että pitkälti yhteiseen tilannekuvaan perustuvat kolme edellä mainittua turvallisuusselontekoa muodostavat tilannekuvan pohjalta maamme kokonaisturvallisuuden keskeiset linjaukset.

Pyrkimys yhteiskunnan ongelmien ratkaisemiseen liian laajana kokonaisuutena yhdellä kerralla ei muutoinkaan johda kunnollisiin tuloksiin, mistä on kokemusperäisestikin tietoa. Erikseen hallituksen toimesta laadittavassa sisäisen turvallisuuden strategiassa voidaan esimerkiksi aiempien "arjen turvallisuuden" -hankkeiden tapaan tarkastella sisäisen turvallisuuden alaa laajemmin.

Vuonna 2009 laadittu ja vuonna 2011 päivitetty poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden kehittämissuunnitelma on ensimmäinen valiokunnan tiedossa oleva tehtäväperusteinen sisäisen turvallisuuden kehittämissuunnitelma, jossa vuonna 2020 poliisimiesten kokonaismäärän tarpeeksi on arvioitu 8 296 henkilötyövuotta, mihin lukuun ei ole sisällytetty kenttäjaksolla olevia poliisikoulutuksessa olevia (Poliisi 2020, Sisäministeriön julkaisu 16/2011). Poliisin pitkän

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma on laadittu analysoimalla poliisin lakisääteiset tehtävät ja sen pohjalta arvioimalla asianmukaisen tehtävien hoidon edellytykset.

Toinen valiokunnan tiedossa oleva kehittämissuunnitelma on 6.3.2015 luovutettu parlamentaarisen työryhmän raportti "Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon tulevaisuus — pitkän aikavälin tavoitteet". Työryhmä on määritellyt pitkän aikavälin tavoitetilän ja perusteet turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitasolle. Tämän mietinnön ja parlamentaarisen työryhmän näkemykset ja johtopäätökset ovat käytännössä yhteneväisiä. Turvallisuustilanne on kuitenkin heikentynyt, sekä resurssien ja tehtävien välinen epäsuhta on jatkanut kasvamistaan.

Poliisin osalta eduskunta on erikseen 15.3.2011 edellyttänyt hallituksen laativan ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan (HaVM 42/2010 vp — EV 371/2010 vp — HE 224/2010 vp). Tällaista suunnitelmaa ei ole tehty.

Valiokunta korostaa yhteenvetona, että olennaista on lakisääteisten tehtävien pitkän tähtäimen tavoitteiden asettaminen, toiminnan suunnittelu ja sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi on tiedostettava, että olennaisesti muuttunut toimintaympäristö asettaa merkittäviä lisävaatimuksia viranomaisten suorituskyyvylle ja niiden yhteistoiminnalle. Tärkeiksi kysymyksiksi nousevat muuttuneessa toimintaympäristössä, jossa uuden tyyppisiin uhkisiin, kuten kyberuhkiin, saattaa liittyä yhteiskunnan strategisiin toimintoihin ulottuvia nopeasti syntyviä negatiivisia vaikutuksia, turvallisuusviranomaisten toimintavalmiudet ja toimivaltuudet ennen kuin valmiuslakia voidaan soveltaa. Tilanteet saattavat muuttua yllättävästi tunneissa, ja siitä huolimatta viranomaisten reagoitokyky on turvattava. Tämän vuoksi valiokunta pitää aiheellisena, että arvioidaan sisäisen turvallisuuden toimialalla ainakin poliisin ja rajavartiolaitoksen lainsäädäntöä siltä pohjalta, että operatiiviset viranomaiset kykenisivät hoitamaan myös eteen tulevat erityisen vaativat turvallisuustilanteet lähtökohtaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin.

4.2 Sisäisen turvallisuuden selonteon rakenteesta

Selonteon mukaan se perustuu hallitusohjelmaan. Selonteko sisältää silloisen sisäministeri Petteri Orpon esipuheen lisäksi kolme pääosiota. Esipuhe on ansiokas, ja siinä tunnistetaan voimakas turvallisuusympäristön muutos. Siinä myös tunnustetaan, että sisäisen turvallisuuden supistuvat resurssit ovat ristiriidassa turvallisuusviranomaisten lisääntyvien ja monimutkaistuvien tehtävien, kansalaisten odotusten sekä toimintaympäristön nopean muutoksen kanssa. Uudessa tilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys korostuu.

Lisäksi esipuheessa tuodaan perustellusti muun muassa esiin, että sisäisen turvallisuuden parantaminen monimutkaisessa turvallisuusympäristössä edellyttää viranomaisten suorituskyyvyn lisäksi laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansainvälisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja lukuisten muiden toimijoiden kesken.

Selonteon ensimmäisessä luvussa kuvataan muuttuvaa toimintaympäristöä Euroopassa ja Suomessa. Luvussa sisäministeriön hallinnonalan operatiiviset viranomaiset esittävät näkemyksensä sisäisen turvallisuuden nykytilasta ja tulevaisuudesta. Luvussa on kuvattu myös

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

niitä kehittämis- ja tehostamistoimenpiteitä, joita kyseiset viranomaiset ovat lähimenneisyydessä panneet toimeen.

Toisessa selonteon luvussa mainitut sisäasiainhallinnon viranomaiset kuvaavat niitä toimenpiteitä, joilla turvallisuusympäristön muutokseen ja ihmisten odotuksiin vastaaminen muuttuu mahdolliseksi myös lähitulevaisuudessa. Erilaisten kehittämistoimien ohella viranomaiset korostavat esityksissään käytettävissä olevien resurssien ja viranomaisiin kohdistuvien odotusten epäsuhtaa.

Selonteon kolmannessa luvussa hallitus antaa oman vastauksensa mainittua lukua edeltäviin selonteon arvioihin sisäisen turvallisuuden tilasta sekä esittää johtopäätöksensä selonteon jälkeen laadittavan sisäisen turvallisuuden strategian ja siihen sisältyvän toimenpideohjelman pohjaksi. Hallituksen vastaus valitettavasti kiteytyy siihen, että toiminta on sopeutettava hyväksyttyihin valtion talouden kehyksiin. Selonteon kehittämisenäkökulma on kovin ohut ja yleinen. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että toimenpiteissä hallitus kiinnittää huomiota tehtävien priorisointiin tekemättä kuitenkaan eduskunnan arvioitavaksi ehdotuksia siitä, miten se tapahtuu ja mitkä lakisääteliset tehtävät jätetään hoitamatta.

Valiokunta katsoo, että hallitus on selonteon kirjoittamistavasta riippumatta vastuussa koko selonteosta ja sen kaikista osista. Selonteko sisältää myös sisäisiä ristiriitoja. Ministerin esipuheessa tunnustetaan faktisesti ne ongelmat, joihin hallintovaliokunta on toistuvasti vuosien varrella kiinnittänyt huomiota. Kolmannen luvun mukaan toiminta on kuitenkin sopeutettava kehyksiin.

Yhteenvetona valiokunta korostaa, että eduskunta jää selonteossa vaille muuta vastausta kuin sitä, että selonteko on hallituksen hyväksymien valtion talouden kehysten mukainen sopeuttamissuunnitelma ja että laaditaan sisäministeriön johdolla ilman eduskunnan myötävaikutusta erillinen sisäisen turvallisuuden strategia ja siihen liittyvä toimenpideohjelma.

4.3 Selonteko on sopeuttamissuunnitelma

Hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa. Lisäksi ohjelman mukaan hallitus laatii vuoden 2016 loppuun mennessä selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta. Selonteossa luvataan määritellä sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvat tavoitteet ja mittarit sekä arvioida poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Hallitusohjelman mukaan sisäisen turvallisuuden perusta muodostuu poliisin operatiivisesta toimintakyvystä koko maassa. Jännittynyt turvallisuuspoliittinen tilanne Suomen lähialueilla ja uudentyyppiset uhkakuvat edellyttävät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden resurssien tarkistamista ja kohdentamista vastaamaan muuttunutta tilannetta. Hallitusohjelmassa luvataankin panostaa sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoidon. Tästä lisäpanostuksesta ilmoitetaan kohdistettavan 28,5 miljoonaa euroa sisäiseen turvallisuuteen.

Itse selonteossa puolestaan ilmoitetaan, että hallitus on tunnistanut sisäisen turvallisuuden merkityksen. Poikkeuksellisen vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta kerrotaan, että sisäisen turvallisuuden resursseja on kyetty lisäämään niin hallitusohjelman mukaisesti kuin

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

kevään 2016 kehyspäättöksessään. Turvallisuustilanteen selonteossa myönnetään kuitenkin muuttuneen hallitusohjelman laadinnan ja edellisten kehyspäättösten jälkeen edelleen huonompaan suuntaan. Selonteon mukaan hallitus tunnistaa haasteet, jotka liittyvät sisäisen turvallisuuden tilannekuvaan, resursseihin suhteessa turvallisuusviranomaisten lisääntyviin ja monimutkaistuviin tehtäviin sekä kansalaisten odotuksiin. Hallitus lupaa huolehtia siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa.

Hallituksen sitoutuminen turvaamaan sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyky koko maassa tarkoittaa kuitenkin selonteonkin perusteella ainoastaan pyrkimystä huolehtia kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuudesta, itärajan perustason valvonnasta ja rajanylitysliikenteen turvallisuudesta. Tavoitteen saavuttamiseksi selonteon mukaan poliisimiesten määrä vakiinnutetaan kuluvalle kehyskaudella noin 7 000 poliisiin, minkä valiokunta on useasti arvioinut riittämättömäksi. Hallituksen johtopäätöksissä korostetaan viranomaisten teknologista edelläkävijyyttä ja uusien teknologioiden käyttöönottoa jo vuonna 2020. Kuitenkin uusien toimintojen kehittäminen kestää vuosia, ja lisäksi hankerahoitusta ilmoitetaan leikattavan. Uuden teknologian kehittäminen, tehtävien priorisointi ja erillinen eduskunnan ulkopuolinen sisäisen turvallisuuden strategiatyö ovat käytännössä ainoat selonteon kehittämisenäkökulmat. Uuden teknologian ja lakisääteisten viranomaisia velvoittavien tehtävien priorisointien osalta selonteossa ei ole kuitenkaan tehty eduskunnan arvioitavaksi ehdotuksia. Vaikuttaa siltä, että selonteon loppuosa on laadittu ikään kuin erillisenä muusta selonteosta, kun eri osat sisällöllisesti kohtaavat toisensa vain ohuesti. Myös lausunnon antaneiden valiokuntien lausunnoissa kiinnitetään huomiota selonteon ristiriitaisuuteen tavoitteiden ja todellisuuden välillä (esim. LaVL 14/2016 vp).

Erikseen on aiheellista muistuttaa, että hallintovaliokunta on hallituksen vuoden 2014 toimintakertomuksesta antamassaan lausunnossa todennut, ettei sisäisen turvallisuuden selonteon tule olla sopeuttamissuunnitelma, vaan sen tulee tähdätä tehtävien edellyttämällä tavalla hyväksyttävän palvelutason määrittelyyn resurssit mukaan lukien selvästi pidemmällä ajanjaksolla kuin kehyskaudella. Taloudellisesta tilanteesta johtuen on syytä kuvata useita vaihtoehtoisia palvelutasoja (HaVL 11/2015 vp).

Valiokunta pitää sinänsä myönteisenä, että hallitus tunnistaa omassa johtopäätösosiassaan ainakin yleisellä tasolla sisäisen turvallisuuden ongelmat. Valiokunnan tiedossa ei kuitenkaan ole, mihin perustuu edellä todettu näkemys siitä, että sisäisen turvallisuuden resursseja on lisätty sekä hallitusohjelmassa että valtiontalouden kehysmenettelyssä. Valiokunta korostaa, ettei kysymys ole todellisesta toteutuneesta lisärahoituksesta, vaan kehyspäättöksiin liitetystä laskennallisesta rahoituksesta. Tosiasiassa eri leikkaukset ovat pienentäneet ja pienentävät toimintamenorahoitusta kumulatiivisesti koko vaalikauden ajan. Valiokunnan mielestä vaikeassa taloustilanteessakin olisi asianmukaista kertoa tosiasiallinen asiain tila.

Valiokunta huomauttaa painokkaasti, ettei eduskunnalle annetussa selonteossa ole otettu asianmukaisesti huomioon edellä mainittua eduskunnan lausumaa. Selonteko on selkeästi kehysperusteinen sopeuttamissuunnitelma, joka ei lähde tehtäväperusteisesta viranomaistoiminnan analyysistä ja muuttuneen toimintaympäristön edellyttämästä sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvyn turvaamisesta, vaan kehysperusteisesta edelleen

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

niukkenevasta rahoituksesta. Selonteko on lisäksi liian suppea, kun se on rajattu ainoastaan sisäasiainhallintoon. Mikäli selonteko olisi laadittu eduskunnan toimeksiannon mukaisesti, se palvelisi myös toimintaympäristön muutokset ja uudet uhkat huomioon ottaen rakentavalla ja kehittäväällä tavalla muun muassa sekä kuluvan vuoden että tulevien vuosien talousarviomenettelyjä ja viranomaistoiminnan kehittämistä.

Selonteon mukaan se sekä sitä seuraava sisäisen turvallisuuden strategia toimivat tiekarttana hallitusohjelman tavoitteille tehdä Suomesta maailman turvallisin maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä. Tällaisen vertailun tekeminen saattaa olla haastavaa, ja tavoite voi pikemminkin olla jo tähän mennessä aiemmin saavutettu. Tosiasia on, että turvallisuushukat ovat lisääntyneet ja edellytykset niihin vastaamiseen ovat jatkuvasti ja vähitellen jo pidempään heikentyneet.

Eduskunnan lausuman tarkoitus on nimenomaan ollut varmistaa, että turvataan sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten, kovan ytimen, kyky hoitaa ympärivuotisesti, jokaisena päivänä ja kellonaikana turvallisuusviranomaisille kuuluvat tehtävät asianmukaisesti. Kysymys ei ole viranomaisten intressistä, vaan kansalaisten turvallisuustarpeista. Viranomaisten suorituskky perustuu puolestaan aivan keskeisesti ihmisten työpanokseen lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Niitä ei voida hoitaa ilman asianmukaisia voimavaroja.

Sinänsä on myönteistä, että tehdään erillinen strategia ja sen toimeenpanosuunnitelma. Vastaavaa työtä on tehty aiemminkin. Strategiatyö ei kuitenkaan poista tai edes vähennä taikka korvaa sellaisen selonteon tarvetta, jota eduskunta on edellyttänyt. Valiokunta korostaa, että strategian linjausten tulee ottaa huomioon tässä selontekomietinnössä lausuttu siltä osin kuin se koskee sisäisen turvallisuuden viranomaisia ja mietinnössä esiin nostettuja seikkoja.

Selonteon mukaan siinä on eduskunnan ponsien mukaisesti kiinnitetty erityishuomiota poliisin tehtäviin ja toimintaan. Tältä osin on todettava, että edellä mainittua eduskunnan lausumaa on tulkittu epätarkasti. Lausumassa ei ole eroteltu poliisin tehtäviä, toimintaa ja resursseja muista viranomaisista, vaan sama vaatimus kokonaisvaltaisesta ja seikkaperäisestä selonteosta tehtävät, toiminta ja resurssit huomioon ottaen koskee kaikkia sisäisen turvallisuuden viranomaisia. Näitä ovat sisäasiainhallinnon ulkopuolella ainakin syyttäjät, tuomioistuimet, Rikosseuraamuslaitos ja Tulli sekä ensihoito.

Selonteon heikkoudet ja puutteet saattavat johtua myös siitä, että selonteon valmistelusta puuttuu parlamentaarinen kate. Sen sijaan UTP-selonteon ja puolustusselonteon valmistelussa ovat olleet mukana erilliset parlamentaariset seurantaryhmät. Valiokunta katsoo, että vastaisuudessa myös sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelussa tulee olla mukana parlamentaarinen elementti, esimerkiksi seurantaryhmän muodossa. Tällaisen menettelyn etuna on muun muassa riittävän laaja-alainen näkökulma selonteon valmistelussa.

Selonteko on valiokunnan käsityksen mukaan valmisteltu sisäministeriössä virkatyönä. Esimerkiksi Poliisihallitus tai sen alainen poliisihallinto ei ole ollut mukana selonteon valmistelussa. Muun muassa lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että eri ministeriöiden ja muiden tahojen kuuleminen on selontekoa laadittaessa ollut vähäistä.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Selonteko ei vastaa eduskunnan toimeksiantoa sisäisen turvallisuuden selonteon laatimiseksi (HaVM 7/2013 vp — EV 77/2013 vp — HE 15/2013 vp).*

— *Selonteko on sopeuttamissuunnitelma, joka johtaa sisäisen turvallisuuden heikkenemiseen.*

5. SUOMEN SISÄINEN TURVALLISUUS MURROKSESSA — KIVIJALKAA ON VAHVISTETTAVA

5.1 Turvallisuuden tunne heikentyy huolestuttavasti

Suomalaisten turvallisuuden tunne on kansainvälisesti vertailuna edelleen korkea. Turvallisuuden tunnetta selittävät vahva sosiaalinen koheesio, vähäinen korruptio ja luottamus instituutioihin sekä erityisesti perheeseen ja läheisiin. Suomalaiset nimeävät yleisimmin perheen, läheiset ihmiset ja muut ihmissuhteet asioiksi, jotka tuovat turvaa. Muita yleisesti esiin tuotuja turvallisuudentuojia ovat oma koti, toimeentulo, työ ja terveys. Edellä mainittujen henkilökohtaista turvaa tuovien elämän peruspilareiden lisäksi korostuu kaksi teemakokonaisuutta: viranomais- ja palvelurakenteet (mm. poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi, eläke ja koulutus) sekä valtiolliset tekijät (mm. rauhallinen, turvallinen, itsenäinen ja demokraattinen maa).

Vuonna 2014 tehdyssä mielipidetutkimuksessa vastaajista 89 prosenttia piti Suomea turvallisena maana. Tilanne on kuitenkin huolestuttavasti muuttumassa. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) loppuvuodesta 2015 toteuttamassa haastattelututkimuksessa selkein muutos edellisen vuoden mielipidetutkimukseen oli turvattomuuden tunteen lisääntyminen. Kaksi kolmasosaa vastaajista koki tulevaisuuden nykyistä turvattomampana, vuonna 2014 näin ajatteli hieman yli puolet. Turvallisuuden tunteessa tapahtunut muutos on seurausta muun muassa nopeasti muuttuneesta maailmasta.

Sisäisen turvallisuuden alalla huolta aiheuttavat vuoden 2015 tutkimuksen mukaan erityisesti kansainvälinen terrorismi, turvapaikkaa hakevien määrän kasvu, kehitys Venäjällä ja kyberuhkat. Varautuminen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun arvioitiin huonoksi.

Toimintavalmiusaikojen piteneminen, näkyvän poliisitoiminnan väheneminen ja erityisesti massarikosten selvittämistä heikko taso ovat kaikki vaikuttaneet turvallisuuden tunteen heikentymiseen. Näkyvällä valvonnalla ja nopealla vasteajalla hälytystehtävissä on tärkeä vaikutus turvallisuuden tunteeseen. Huomattavaa kuitenkin on se, että erilaisten arvioiden mukaan turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat enemmän näkyvät järjestyshäiriöt sekä mielikuvat erilaisista turvallisuushkista kuin varsinainen rikollisuus tai todelliset turvallisuushkat.

Suomen taloudellinen tilanne ja julkisen sektorin menojen leikkaukset näkyvät yhä selvemmin tyytymättömyytenä kansalaisten keskuudessa. Samanaikaisesti vuonna 2015 tapahtunut turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ja sen edellyttämät taloudelliset panostukset ovat entisestään vahvistaneet negatiivista ilmapiiriä ja vastakkainasettelua sekä heikentäneet turvallisuuden tunnetta.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

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

— *Turvallisuusympäristön muutos on kasvattanut turvattomuuden tunnetta Suomessa. Kansainvälisen turvallisuustilanteen muutos vaikuttaa Suomen sisäiseen turvallisuuteen.*

— *Viranomaisten resurssit ovat sidottuja perinteisten kriittisten perustehtävien hoitamiseen, ja tästä huolimatta vasteajat pitenevät, rikosten selvitysasteet laskevat ja ennalta estävä toiminta sekä varautuminen kärsivät. Viranomaispalvelujen saatavuus heikkenee entisestään.*

5.2 Keskeiset sisäisen turvallisuuden uhat muuttuneessa turvallisuustilanteessa

Keskeisimmät turvallisuusympäristön muutoksesta johtuvat sisäisen turvallisuuden uhkakuvat liittyvät laittomaan maahanmuuttoon, rajaturvallisuuteen, hybridiuhkiin, kyberturvallisuuteen, rikostorjuntaan ja terrorismin torjuntaan. Turvallisuuskentässä on havaittu suhteellisen uusia epäsymmetrisiä ja koko turvallisuuskenttää läpileikkaavia uhkia, joista voidaan käyttää yläkäsitteenä nimitystä hybridiuhkat. Kysymys ei kuitenkaan ole esimerkiksi kyber- tai informaatiovaikuttamisesta pelkästään uhkista, vaan maassamme parhaillaan tapahtuvasta tai maahamme kohdistuvasta toiminnasta, joka edellyttää viranomaisten toimenpiteitä. Suomen kokonaisturvallisuusympäristössä ja -tilanteessa on tapahtunut voimakas ja nopea muutos. Viranomaisvastuu rauhan ajan oloissa uhkien torjunnasta kuuluu keskeisesti sisäisen turvallisuuden viranomaisille.

Laajamittainen vuoden 2015 maahantulo on haastanut viranomaiset. Ennen kokematon turvapaikanhakijoiden määrä on asettanut suuret haasteet turvapaikkaprosessille, kotouttamiselle ja kielteisen päätöksen saaneiden palauttamiselle. Tilanne on lisännyt myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä. Vastaanottokeskuksiin on kohdistunut vahingontekoja ja ilkivaltaa. Turvapaikanhakijoita on uhkailtu. Turvapaikanhakijoiden keskinäisten jännitteiden selvittelyissä ja viranomaisten toimien vastustamisessa on turvauduttu väkivaltaan. Osa turvapaikanhakijoista on syyllistynyt vakaviin rikoksiin.

Suomessa vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden määrä on pudonnut 5 667 henkilöön edellisen vuoden yli 32 000 hakijan kokonaismäärästä. Tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa on noin 10 000 henkilöä odottamassa tuomioistuimen päätöstä saamaansa Maahanmuuttoviraston kielteiseen oleskelulupapäätökseen. Vuonna 2016 kielteisen päätöksen ja päätöksen maasta poistamisesta on saanut noin 8 000 turvapaikanhakijaa. Viime vuonna maasta on poistettu noin 6 200 turvapaikanhakijaa. Osa kuitenkin kieltäytyy poistumasta maasta, eikä pakolla poistaminen onnistu kuin rajoitetusti. Kysymys on henkilöistä, joiden taustoja ei välttämättä tarkemmin tiedetä, vaikka heitä on tullut kriisialueilta tai vaikka heillä on ollut yhteyksiä kriisialueille. Oikeudettomasti maahan jäämään pyrkivistä ainakin osaan liittyy turvallisuusriskejä. On syytä korostaa, ettei Euroopassa maahanmuuttokriisi suinkaan ole hallinnassa, vaikka Suomeen on tullut viime vuonna edellistä vuotta olennaisesti vähemmän turvapaikanhakijoita. Koko EU:n tasolla tulijoiden määrä on ollut suuri myös vuonna 2016.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Lähtöalueiden paine ja Euroopan vetovoima säilyvät edelleen suurina. Laajamittaisen laittoman maahantulon paineen odotetaan kohdistuvan vastaisuudessaakin Eurooppaan. Viisumipolitiikka, viisumikäytänteet ja korruptio kauttakulkumaissa mahdollistavat jatkossakin saapumisen Euroopan rajoille. Laiton maahantulo myös Euroopan unionin sisärajojen kautta tulee todennäköisesti edelleen jatkumaan. Euroopassa oleskelee miljoonia turvapaikkaa hakeneita tai rekisteröimättömiä henkilöitä. Eurooppalaiset mekanismit ovat olleet riittämättömiä hallitsemaan tilannetta.

Laittomaan maahantuloon liittyvä järjestäytynyt rikollisuus on kasvussa. Rikollisten kiinnijäämisriski on pieni, mutta rikoksella saadut hyödyt ovat suuria. Laittomasti maassa oleskelevilla ja turvapaikanhakijoilla on kohonnut riski velkaantua rikollisjärjestöille, tulla muuten törkeästi hyväksikäytetyksi sekä joutua ihmiskaupan uhreiksi ja järjestäytyneen rikollisuuden piiriin. Edellä mainittujen ryhmien joukossa olevat naiset ja lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Kotouttamisella ja kotoutumisella tulee olemaan keskeinen merkitys sille, miten uusi tilanne tulee vaikuttamaan rikollisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen Suomessa.

Turvapaikanhakijoilla on vaikutusta myös päivittäisrikollisuuteen. Vaarana on, että lähtöalueiden sodan ja rikollisuuden käytänteet vaikuttavat ihmisten toimintaan myös Suomessa. Myös aiempaa huomattavasti kovemman huumausainerikollisuuden arvioidaan saapuvan maahamme uusien kansainvälisten kytkösten myötä. Aidosti turvapaikan tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden joukossa on lisäksi henkilöitä, joita epäillään sotarikoksista tai jotka muutoin saattavat suunnitella terrorismirikoksia.

Rasismi, viharikokset ja väkivaltaisten ääriliikkeiden toiminta ovat tulleet näkyvämmiksi ja ne voivat lähivuosina uhata yhteiskuntarauhaa. Terrorismin uhka on kohonnut Suomessa. Konfliktialueilla taisteluihin osallistuneiden tulo Suomeen ja maastamme konfliktialueille lähteneiden paluu takaisin sekä ääriliikkeistä kiinnostuneiden määrän kasvu ja heidän värväyksensä radikaaliin toimintaan kohottavat uhkaa. Suomeen on jo muotoutunut järjestäytyneitä terrorismin tukirakenteita. Myös yhteydet Suomesta terroristisiin toimijoihin ulkomailla ovat lisääntyneet. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden väheneminen ja epävakaa koettu yhteiskunnallinen tilanne kasvattaa myös kotimaisten ääriliikkeiden vetovoimaa ja ääriliikkeiden keskinäisiä yhteenottoja. Vallitseva yhteiskunnallinen ilmapiiri on otollinen radikaaliliikkeen monimuotoiselle kasvulle.

Venäjällä oleskelleita ja Venäjän kautta kulkeneita kolmansien maiden kansalaisia on marraskuusta 2015 alkaen aina maaliskuuhun 2016 saakka yhteensä noin 1 750 henkilöä ylittänyt maamme itärajan Raja-Joosepin ja Sallan rajavartioasemien kautta hakemaan Suomessa turvapaikkaa. Aiemmasta poiketen Venäjän viranomaiset eivät estäneet ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja saapuvia pääsemästä Suomen rajalle. Tilanne on kuitenkin eri vaiheiden jälkeen palautunut normaaliksi, eikä Suomeen pyrkijöitä ole sittemmin ollut. Toimenpiteet Euroopan ulko- ja sisärajoilla sekä tilanne Venäjällä voivat kuitenkin johtaa uudelleen laittomaan maahantuloon Venäjältä Suomeen.

Hybridivaikuttamisen keinot valtiollisissa vaikuttamisissa ovat lisääntyneet. Hybridivaikuttamista voi olla vaikea tunnistaa etenkin sen alkuvaiheessa. Sen keinot ovat moninaiset. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tuleekin olla sekä kyky havaita uhat että

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

riittävät voimavarat pitkäkestoisenkin tilanteen hallitsemiseksi. Myös valtiollisten ja muiden toimijoiden informaatiovaikuttaminen on tunnistettava ja toimintaan on pystyttävä vastaamaan. Muuttuneessa tilanteessa korostuvat valtiollisen päätöksenteon ja ulkorajojen koskemattomuuden turvaaminen. Uudet jännitteet valtioiden välillä ovat mahdollisia.

Ulkomaisten tiedustelupalveluiden aktiivisuus Suomessa on saadun selvityksen mukaan palannut kylmän sodan tasolle. Henkilölähteisiin perustuvan tiedustelun rinnalle on tullut tietoverkkoympäristöissä tapahtuva tiedustelu.

Suuronnettomuuksien seuraukset voivat olla merkittäviä, vaikka niiden todennäköisyys ei ole suuri. Luonnon-, säteily-, kemikaali- ja räjähdysonnettomuuksien vaikutukset saattavat olla kohtalokkaat ja ulottua laajalle alueelle niin maalla kuin merialueella. Samoin kriittiseen infrastruktuuriin (liikennejärjestelmiin sekä sähkön ja veden jakeluun) kohdistuvat onnettomuudet ja tuhotyöt voivat vaikuttaa suurem määrään ihmisiä.

Globaalit haasteet korostavat yhteistyön merkitystä niin ympäristöuhkien, verkkorikollisuuden, rajat ylittävän rikollisuuden, kriisinhallinnan, laittoman maahantulon kuin terrorisminkin torjumisessa.

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

Valiokunta tarkastelee ja arvioi sisäisen turvallisuuden uhkatekijöitä jäljempänä tarkemmin keskeisten sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvyn ja siihen liittyen kansalaisten turvallisuuden kannalta sekä erikseen ajankohtaisten uudempien ja muuttuneiden uhkien, kuten maahanmuuttokriisin, terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden, järjestäytyneen rikollisuuden sekä hybridiuhkien, kannalta.

— Laiton maahantulo ja uudenlaiset uhkat ovat muuttaneet tilannetta pysyvästi.

— Huumausainerikollisuus, liikenneonnettomuudet, lähisuhdeväkivalta, palokuolemat, harmaa talous, väkivaltarikollisuus, asuntomurrot ja monet muut perinteiset uhkat eivät ole kadonneet minnekään.

— Perinteisten tehtävien päälle kasautuvat uudet uhkat haastavat Suomen sisäisen turvallisuuden ennennäkemättömällä tavalla.

6 POLIISI

6.1 Yleistä

Poliisin tehtävänä on 1) oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, 2) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä 3) rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

kansainvälisestä yhteistyöstä (poliisilaki 872/2011). Lisäksi poliisille on erityislainsäädännössä asetettu laajalti lainsäädännön valvontatehtäviä ja muita velvoitteita, kuten virka-avun antaminen muille viranomaisille.

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut nopeasti, ja keskeisimmät muutokset liittyvät kansainväliseen ja kotimaiseen turvallisuustilanteeseen. Edellä on jo todettu, että Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Samalla sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on muovautunut uudelleen ja niiden välinen rajapinta on hälventynyt. Toimivaltaisista yhteiskuntaa suojaavia viranomaisia ovat tässä muuttuneessakin tilanteessa keskeisesti poliisi ja rajavartiolaitos. Puolustusvoimat on aina siihen saakka, että valmiuslaki joudutaan ottamaan käyttöön, virka-apuviranomainen, jonka keskeinen rauhanajan tehtävä on varautuminen. Nopeasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä poliisi joutuu perinteisen poliisityön lisäksi suuntaamaan toimintaansa uusien turvallisuushkien, kuten hybridiuhkien, informaatiovaikuttamisen, kyberrikollisuuden ja radikalisoitumisen, aiheuttamien uhkien torjuntaan sekä ääriliikkeiden kielteisten vaikutusten ja terrorismin estämiseen. Muun muassa hybridiuhkien kokonaisuutta tarkastellaan jäljempänä tarkemmin. Tässä kohdin on syytä kuitenkin tähdentää, ettei hybridiuhkia ole riittävästi poliisin tehtävänä korostettu.

Ainakin osittain uudet uhkakuvat liittyvät kriisialueiden muuttoliikkeen myötä syntyviin riskeihin. Saadun selvityksen mukaan poliisin yhtenä painopisteenä on vuonna 2017 väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ehkäisyn liittäminen osaksi poliisin ennalta ehkäisevää toimintaa.

Poliisin organisaatiota ja johtamisjärjestelmää on uudistettu merkittävästi 1990-luvun puolesta välistä lähtien. Vuoden 1996 lopulla on tullut voimaan kihlakuntauudistus, jossa on käytännössä luovuttu perinteikkästä nimismiesjärjestelmästä. Tuolloin on siirrytty tosiasiaa yhtenäisjärjestelmästä erillisjärjestelmään, vaikka pääosa kihlakunnista on vielä jäänyt muodollisesti yhtenäisjärjestelmän mukaisiin kihlakunnanvirastoihin. Syyttäjät ja ulosottotoimi on irrotettu poliisista, ja poliisipiirien määrä on vähentynyt 229:stä 90:een (HaVM 23/1994 vp — HE 315/1993 vp).

Seuraavassa vaiheessa paikallispoliisia on uudistettu kymmenen vuoden kihlakuntavaiheen jälkeen vuonna 2009. Poliisin hallintorakenneuudistus, PORA I, on merkinnyt laajalti yhteistoiminnalle perustuneiden 90 poliisilaitoksen määrän vähenemistä 24:ään vuoden 2009 alusta (HaVM 24/2006 vp — HE 72/2006 vp). Poliisin hallintorakenteen uudistamisen toinen vaihe on toteutettu heti perään vuoden 2010 alussa (HaVM 7/2009 vp — HE 58/2009 vp). Tässä PORA II -hankkeessa poliisin ylijohdo on irrotettu sisäministeriöstä uuteen keskusvirastoon, Poliisihallitukseen, ja jo aiemmin supistuneesta poliisin lääninjohdosta on luovuttu kokonaan.

Poliisin nykyinen hallintomalli perustuu PORA III -uudistukseen, jonka toimeenpanovaihe on käynnistynyt vuoden 2014 alussa. Nämä uudistukset kattavat koko poliisihallinnon toiminnot. Poliisihallinnon johtamisjärjestelmää on uudistettu, Poliisihallitusta on kevennetty, aluehallintovirastojen poliisin vastualueet on lakkautettu, uudet poliisilaitosalueet on muodostettu vähentämällä paikallispoliisin yksiköiden määrää 24:stä 11:een, liikkuva poliisi erillisyyksikkönä on lakkautettu ja sen toiminnot on yhdistetty paikallispoliisiin sekä

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

keskusrikospoliisin toimintoja on uudistettu. Laajaan uudistuskokonaisuuteen liittyvät lisäksi toteutetut poliisikoulutuksen uudistaminen, palveluverkoston kehittäminen, Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävien siirtäminen Poliisihallitukseen sekä automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnon keskittäminen (HaVM 7/2013 vp — HE 15/2013 vp).

Lisäksi suojelupoliisi on siirretty vuoden 2016 alusta lukien suoraan sisäministeriön alaisuuteen (HaVM 52/2014 vp — HE 326/2014 vp).

PORA III -hankkeen tarkoitus on myös ollut, että saavutettujen taloudellisten säästöjen ja tehostamistoimien myötä ei ole enää, talouden reaaliarvotkin tiedostaen, perusteltua leikata poliisin toimintaedellytyksiä, vaan tehostettujen toimintojen pohjalta voidaan lähteä kehittämään ja parantamaan poliisin suorituskykyä sekä siten huolehtimaan kansalaisten turvallisuudesta. Nyttämmin on välttämätöntä tiedostaa, että sisäisen turvallisuuden tilannekuva on muuttuneen turvallisuusympäristön myötä heikentynyt merkittävästi PORA III -hankkeen lähtökohdista.

Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen, että toimintojen kehittämistä on edelleen jatkettava. Uusi kokonaisvaltainen poliisin hallintoon kohdistuva rakenneuudistus ei kuitenkaan tässä tilanteessa toisi enää merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä poliisille.

6.2 Resurssit

Hallitusohjelmassa luvataan panostaa sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon. Sisäiseen turvallisuuteen ilmoitetaan kohdistettavan 28,5 miljoonan euron lisäpanostus. Valiokunnan tiedossa ei ole, mihin lähtökohtaan mainittu pelkästään laskennallinen lisäys perustuu. Tosiasiassa eri leikkaukset ovat pienentäneet toimintamenorahoitusta kumuloituvasti useiden vaalikausien ajan. Uhkaamme menettää maamme kansainvälisen kilpailuvaltin, turvallisuuden. Kerran menetettyä ei ole helppo saada takaisin, siitä meillä löytyy esimerkkejä pohjoismaisesta naapurustostamme. Esimerkiksi Ruotsissa toimitaan päivittäin kuin Suomessa. Saadun selvityksen mukaan Ruotsissa osoitetaan meneillään olevalle kehyskaudelle poliisille lisärahoitusta 2 miljardia kruunua. Pyrkimyksenä on 2 000 poliisimiehen ja 1 300 muun työntekijän lisäys.

Poliisitoiminnan yksi keskeisimmistä ongelmista onkin sovittaa vähenevät resurssit yhteen muuttuvan ja lisäpanostuksia vaativan toimintaympäristön kanssa. Valiokunta korostaa, että turvallisuustoimintaympäristön nopeat muutokset vaativat kykyä varautua myös vaikeasti ennakoitaviin ja pitkäkestoisiin tilanteisiin. Tämä edellyttää luonnollisesti muun muassa eri viranomaisten yhteistä ja oikeaa tilannekuvaa. Henkilöstöpainotteisissa poliisitehtävissä ei kuitenkaan selviydytä ilman asianmukaisia henkilövoimavaroja.

Poliisin suurin kustannuserä, noin 70 prosenttia, muodostuu henkilöstömenoista. Tämän vuoksi toiminnan rahoituksen supistuminen näkyy väistämättä poliisin henkilöstön määrässä. Henkilöstön määrän väheneminen johtaa väistämättä poliisin suorituskyvyn heikkenemiseen. Poliisimiesten määrä on vielä vuonna 2010 ollut asiallisena pidettävällä tasolla noin 7 850 henkilötyövuodessa. Sen jälkeen määrä on alkanut laskea. Valtiontalouden kehysten perusteella arvioidaan päädyttävän kuluvana vuonna 2017 arviolta yhteensä 7 050 poliisimieheen. Poliisille ensi vuodelle luvatus lisärahoituksen myötä määräraikaisten poliisimiesten palkkausta voidaan

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

kuitenkin kuluvana vuonna jatkaa. Tämä mahdollistaa vielä tänä vuonna noin 7 200 poliisimiehen kokonaismäärän. Valiokunnalle on pidempään esitetty henkilötövuosien suhteen hieman erilaisia lukuja ilmeisesti siitä johtuen, että kenttäjaksolla olevia opiskelijoita on osaksi sisällytetty henkilötövuosiin. Valiokunta katsoo, ettei opiskelijoita voida laskea poliisimiesten kokonaismäärään, koska heidän koulutuksensa on kesken.

Eduskunnan käsittelyssä olevassa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 5/2016 vp) on linjattu poliisimiesten vähimmäistasoksi 7 000. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainittu vähimmäistaso alitetaan nykykehityksen perusteella jo vuonna 2018 ja että valtiontalouden kehysten perusteella vuonna 2020 poliisimiesten määrä alenee noin 6 300 poliisiin. Valiokunta tähdentää, että pohjoismaisessa vertailussa Suomen poliisin henkilöresurssit ovat merkittävästi muita Pohjoismaita niukemmat. Lisäksi poliisien määrän kehitys on valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan muissa Pohjoismaissa Suomeen verrattuna päinvastainen. Poliisien määrää ollaan muissa Pohjoismaissa lisäämässä, osin voimakkaastikin. Valiokunta pitää käytettävissä olevien tietojen perusteella nykyisessä turvallisuustilanteessa aivan lähitulevaisuuden minimitalvotteen 7 500 poliisimiehen tasoa. Tällä hetkellä ei tämän minimitalvotteen saavuttaminen ole mahdollista eläkepoistuma huomioon ottaen edes lisärahoituksella, kun poliisikoulutukseen otettavien määrää on vähennetty tuntuvasti viime vuosina. Valiokunta tähdentää, että resurssivajaus on korjattavissa varsin pienellä lisärahoituksella, kun lasketaan poliisimiehen palkkauskustannuksiksi vuositason työntantajamaksuineen yhteensä noin 60 000 euroa. Tämä merkitsee, että 100 henkilötövuoden lisäyksen kustannukset ovat tasolla kuusi miljoonaa euroa.

Valiokunta korostaa, että asianmukaisen poliisimiesten määrän perustason tulisi olla lähimmän seuraavan kymmenen vuoden aikana ainakin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen tasolla eli noin 7 850 henkilötövuodessa, ellei turvallisuustilanne heikkene nykyisestä. Kaikkiaan poliisin ja muiden sisäistä turvallisuutta ympärivuorokautisesti yllä pitävien viranomaisten voimavaratarpeet ovat katettavissa varsin pienellä lisärahoituksella, minkä vuoksi valtion keskeiselle vastuulle kuuluvien tehtävien alimitoitettu rahoitus vaikuttaa valiokunnan mielestä tiukasta talouden tilanteesta huolimatta epätarkoituksenmukaiselta. Tässä yhteydessä on aiheellista viitata myös siihen, että alimitoitettu budjetointi ja siihen liittyvä toistuva lisätalousarviomenettely vaikeuttavat hyvän taloudenpidon edellyttämää toiminnan järkevää suunnittelua.

Poliisimiesten määriä Pohjoismaissa (lähde: Poliisihallitus)

Maa	Poliisimiehiä 2016	Poliisimiehiä 2020	Asukkaita 2016	Poliiseja per 1 000 asukasta 2016	Poliiseja per 1 000 asukasta 2020*****	Lisästarve Suomessa, jos vastaava taso kuin muissa Pohjoismaissa 2016
Tanska *	9 296	9 896	5 717 014	1,63	1,73	+1 641
Ruotsi **	19 632	21 462	9 884 285	1,99	2,17	+3 641

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Maa	Poliisimiehiä 2016	Poliisimiehiä 2020	Asukkaita 2016	Poliiseja per 1 000 asukasta 2016	Poliiseja per 1 000 asukasta 2020*****	Lisäystarve Suomessa, jos vastaava taso kuin muissa Pohjoismaissa 2016
Suomi ***	7 211	6 321	5 496 640	1,31	1,15	
Norja ****	9 333	10 984	5 213 985	1,79	2,11	+2 550
Islanti *****	622	622	334 300	1,86	1,86	+2 900

* Tanska ottaa noin 600 opiskelijaa lisää koulutukseen (yli eläkepoistuman). Tieto budjetista. Rajapoliisitehtävät (-1 200) vähennetty.

** Päätetyt lisäykset 2020. Rajapoliisi- ja passintarkastustehtävät poistettu.

*** Suomi, arvioitu 7 000 2020 (budjettiesitys minimi: 7 000).

**** Lisäyksiä luvattu, noin 2/2 000 asukasta vuonna 2020.

***** Ei ennustetta 2020, -24 poliisia Keflavikin lentokentällä poistettu rajapoliisitehtävien osalta.

***** Vertailtu nykyiseen (2016) asukaslukuun.

Poliisimpien määrän väheneminen liittyy toimintamäärärahan pienentymisen lisäksi myös siihen, että poliisimpien koulutusta on useiden vuosien ajan supistettu merkittävästi. Poliisiammattikorkeakoulusta on valmistunut vuonna 2016 vain 57 uutta poliisimpiä. Poliisiammattikorkeakoulun arvion mukaan vuotuinen poistuma on 280 poliisia. Jo nyt on eläköityneitä poliisimiehiä jouduttu palkkaamaan uudelleen töihin, vaikka poliisien kokonaismäärä on laskenut. Poliisien määrän vähenemistä ei näin ollen voida lähitulevaisuudessa juurikaan torjua rahoitusta lisäämällä, koska palkattavaa henkilöstöä ei ole saatavilla.

Koulutukseen sisään otettavien opiskelijoiden määrää tuleekin nostaa selvästi. Tämän vuoksi valiokunta pitää myönteisenä, että Poliisiammattikorkeakouluun sisään otettavien opiskelijoiden määrä on tarkoitus nostaa 400 opiskelijaan vuonna 2017. Koska poliisimiehen perustutkinto kestää kolme ja puoli vuotta ammattikorkeakoulussa, resurssivajausta ei voida korjata vielä riittävästi lähivuosina. Valiokunnan mielestä koulutusmäärien nostamisesta tuleekin tehdä ratkaisu pidemmällä aikavälillä, jotta koulutettujen poliisimpien määrä vastaa myös tulevana vuosina yhteiskunnan tarpeita. Valiokunta tähdentää, että samalla poliisin toimintamenojen taso tulee nostaa olennaisesti nykyistä palvelutasoa ja tunnuslukuja korkeammalle tasolle. Huoli poliisimpien määrän vähenemisestä koskee sekä suomen että ruotsin kielellä tarvittavia palveluja.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Hallinto- ja lupapalveluissa toimii poliisissa jo suhteessa vähemmän henkilöitä kuin useimmissa muissa valtion virastoissa. Vähennykset näissä henkilöstöryhmissä johtaisivat siihen, että poliisimiehet hoitaisivat myös näitä tehtäviä. Lupapalvelussa tehtävät hoidetaan nettobudjetoidusti, eikä niistä tehtävistä henkilöstön vähentäminen tuota muutoinkaan hyötyjä. Lupahenkilöstön vähentäminen aiheuttaisi ainoastaan palvelutason laskua ja ruuhkautumista. Lupahallinnon osalta on todettava, että sillä alueella on onnistuttu kehittämään toimivia sähköisiä palveluja esimerkiksi passien hakumenettelyssä.

— Poliisimiesten määrä tulee nykyisessä turvallisuusympäristössä vähitellen palauttaa entiselleen niin, että taloudellisen tilanteen parantuessa taso on 7 850 henkilötyövuotta ensi vuosikymmenen puolessa välissä.

6.3 Yleinen järjestys ja turvallisuus

Poliisin hälytystehtävät jaetaan kolmeen kiireellisyysluokkaan. A-kiireellisyysluokan tehtävä on hoidettava välittömästi. Kysymyksessä on yleensä välittömästi henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuva rikollinen toiminta tai muu tapahtuma, joka on estettävissä tai tekijä on päättäneessä teossa vielä saatavissa kiinni. Poliisin B-kiireellisyysluokan tehtävät ovat poliisin normaalia hälytys- ja kenttätoimintaa. Nämä tehtävät kohdistuvat yleensä henkilön koskemattomuuteen, omaisuuden suojaan tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Tilanne ei kuitenkaan ole saatavissa olevien tietojen perusteella yhtä vakava kuin A-luokan hälytystehtävissä. C-luokan tehtävät voidaan tarvittaessa keskeyttää. Niissä on kysymys esimerkiksi kuljetus- ja erityistehtävistä sekä liikenteenvalvontatehtävistä.

Poliisin hälytystehtävien määrä on ollut vuonna 2000 tasolla 909 000 tehtävää ja vuonna 2015 hieman yli miljoona tehtävää. A- ja B-luokan tehtäviä on vuonna 2015 ollut yhteensä noin 568 000 tehtävää. Toimintavalmiusaika A- ja B-tehtäville on vuonna 2015 ollut 17,8 minuuttia. Hälytystehtävien vuotuinen määrä on noin miljoona tehtävää, joista noin 100 000 tehtävää jää resurssivajeen takia hoitamatta.

Poliisin toimintavalmiusaika on heikentynyt kaikkein kiireellisimpien tehtävien kiireellisyysluokassa. Alueelliset erot ovat merkittäviä. Leikkaukset näkyvät selkeästi ja tulevat näkymään aiempaa selkeämmin hälytystoiminnassa pitenevinä toimintavalmiusaikoina, tiettyjen tehtävien priorisointina suhteessa muihin tehtäviin sekä suorituskyvyn heikkenemisenä. Poliisin hälytystehtävät keskittyvät ajallisesti voimakkaasti viikonloppuiltoihin ja -öihin. Siitä huolimatta, että poliisin työaikaa suunnataan näihin painopisteaikoihin, osa tehtävistä jää hoitamatta tai niille ehditään, kun poliisista ei enää ole apua tilanteessa. Vähenevä määrä poliisipartioita johtaa siihen, että yhä vakavampia ja kiireellisempiä hälytystehtäviä joudutaan siirtämään tai jättämään tekemättä. Pienten ja syrjäisten kuntien keskimääräiset toimintavalmiusajat ovat paikoitellen jo nyt tunnin luokkaa. Toimintaedellytysten heikkeneminen johtaa tämän vuoksi taajaan asutuilla alueilla poliisin avun aiempaa suurempaan viipymiseen, kun harvaan asuttujen alueiden vaatimattomia turvallisuuspalveluja ei voida enempää heikentää. Samalla toimintavalmiusajat pitenevät myös taajaan asutuilla alueilla.

Valvonta- ja hälytystoiminnassa resurssien vähentäminen näkyy selvimmin näkyvän ja suunnitelmallisen valvonnan merkittävänä vähenemisenä. Poliisin henkilötyövuosia on vaikeaa

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

painottaa valvonnan ja hälytystoiminnan välillä, koska käytännössä sama henkilöstö hoitaa molempia tehtäviä. Henkilöstön väheneminen aiheuttaa sen, että jäljelle jäävien työajasta kuluu entistä suurempi osa hälytystehtäviin ja valvonnan työaika vähenee enemmän suhteessa hälytystoimintaan.

Merkittävästi vähentyvä yleisten paikkojen valvonta todennäköisesti lisää yleisillä paikoilla tapahtuvien häiriöiden ja rikosten määrää (pahoinpitelyt, vahingonteot ym.), mikä lisänee myös rikostutkinnan tehtävämääriä.

Yksityisen turvallisuusalan merkitys ja taloudellinen volyymi ovat kasvaneet viime vuosikymmeninä voimakkaasti. Kehityksellä on paljon myönteisiä vaikutuksia, mutta ei kuitenkaan yksinomaan. Poliisin avun viipyminen johtaa todennäköisimmin yksityisen turvallisuusalan palveluiden kysynnän kasvuun entisestään, kansalaisten eriarvoistumiseen palveluiden saatavuudessa sekä ennen muuta vähäosaisten aseman heikkenemiseen. Näkyvän poliisitoiminnan väheneminen johtaa kasvavassa määrin ihmisten omiin pyrkimyksiin vastata heikentyvään turvallisuuden tunteeseen. Tästä on nähty merkkejä perustettujen katupartioiden muodossa. Myös riskien oman käden oikeuden käyttöön arvioidaan kasvavan. Tämä todennäköisesti heikentää yhteiskuntarauhaa. Kansalaiset pitävät poliisia neutraalina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaajana, mutta katupartiot ja vastaavat järjestelyt ovat omiaan vähentämään yleistä turvallisuuden tunnetta.

Poliisin työturvallisuuden arvioidaan niin ikään heikkenevän käytettävissä olevien poliisipartioiden vähenemisen myötä. Niin kutsutuille monipartioitehtäville tai muihin vaativiin tehtäviin ei ole saatavilla tukipartioita seurauksin, ettei ongelmatilanteeseen joutuneelle partiolle ole tarjolla apujoukkoja. Poliisimiesten määrän väheneminen kuormittaa monin tavoin jäljelle jääviä poliisimiehiä. Poliisi joutuu pahimmassa tapauksessa menemään vaativalle tehtävälle liian pienellä vahvuudella, minkä seurauksena poliisi saattaa joutua käyttämään kovempia voimakeinoja kuin muutoin olisi ollut tarvetta. Tämä aiheuttaa helposti vaaratilanteita sekä poliisille että kohdehenkilöille. Lisäksi poliisin nauttima luottamus voi vaarantua vakavasti, jos tällaisiin tilanteisiin joudutaan toistuvasti.

Poliisin resursseja joudutaan väistämättä kohdentamaan enenevässä määrin poliisin kiireellisimpiin ydintehtäviin, keskeisimpien oikeushyvien suojaamiseen ja erityisiin painopistealueisiin. Tämä johtaa siihen, että poliisin peruspalveluiden saatavuus, laatu ja toimintaedellytykset laskevat, mikä entisestään heikentää erityisesti varsinkin harvaan asuttujen alueiden palveluja ja turvallisuutta. Kysymys on tältäkin osin jo pidempään jatkuneesta kehityssuunnasta.

— Poliisin resursseja joudutaan väistämättä kohdentamaan enenevässä määrin vain kiireellisimpiin hälytystehtäviin.

— Yleinen järjestys ja turvallisuus heikkenee.

— Valvonta ja muu ennalta estävä toiminta vähenee.

— Yksityisen turvallisuusalan merkitys kasvaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Poliisin työturvallisuus voi vaarantua.*

6.4 Rikollisuustilanne

Kokonaiskuva

Viranomaisten tietoon tulneiden rikosten määrä on laskenut 1990-luvulta lähtien. Kokonaiskuvan eli viranomaisten tietoon tulleen ja piilorikollisuuden yhteismäärän on tutkimuksissa kuitenkin arvioitu pysyneen vakaana. Eri rikoslajien välillä on silti vaihtelua, ja joidenkin rikosten määrä on kasvanut. Joissakin rikosnimikkeissä ja rikostyypeissä on paljon piilorikollisuutta. Erityisen voimakkaasti kasvussa oleva kyberrikollisuus on tyypillistä piilorikollisuutta. Poliisin tietoon tulee vain murto-osa tapauksista. Piiloon jäävät rikokset ovat joka tapauksessa yleensä vähintäänkin uhrin kannalta vakavia rikoksia, kuten lähi- ja perhesuhdeväkivalta, seksuaalirikokset tai ihmiskauppa. Suomessa rikosten määrä on kuitenkin kansainvälisesti vertailtuna suhteellisen alhainen. Rikollisuuden kasvua on erityisesti petos- ja maksuvälinerikollisuuden alueella, jotka kytkeytyvät vahvasti verkkorikollisuuteen.

Sähköisen ja sosiaalisen median käytön lisääntymisen myötä rikollisuus on tältä osin kansainvälistynyt, millä on suuri merkitys poliisin tutkintamenetelmiin ja -mahdollisuuksiin. Yhä useammin rikoksen tapahtumapaikka on ulkomaat ja internet.

Tavanomaiset rikokset keskittyvät pienelle tekijäjoukolle, jolla on usein sosioekonomiseen asemaan, päihteisiin, syrjäytymiseen tai mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Noin 2—5 prosenttia väestöstä tekee yli puolet rikoslakirikoksista. Tämän ryhmän rikokset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne näkyvät yhteiskunnassa ja vaikuttavat ihmisen turvallisuuden tunteeseen, kuten vahingonteot, pahoinpitelyt ja omaisuusrikokset. Sama osuus väestöstä joutuu myös merkittävästi muita useammin rikosten uhriksi.

Rikollisuusmuutoksista yleisellä tasolla tilastotietojen perusteella

Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen ovat kansalaisten turvallisuuden ja yhteiskunnan kannalta keskeinen poliisin tehtäväalue. Jäljempänä on hyvin tiiviisti ja yleisluonteisesti kuvattu rikoskehitystä maassamme, mikä seikka on mahdollisia johtopäätöksiä tehtäessä syytä ottaa huomioon. Tarkempaa tietoa on saatavilla ainakin Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin julkaisuista (esimerkiksi katsauksia 14/2016).

Henkirikollisuus. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan henkirikollisuuden muutokset ovat noudatelleet yleistä länsimaista kehitystä toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Henkirikollisuuden vuotuinen keskitaso on puolittunut 1990-luvun alkupuolen ja 2010-luvun alkupuolen välillä. Suomessa surmataan tällä hetkellä vuosittain vähemmän ihmisiä kuin koskaan aikaisemmin tunnetun rikoshistorian aikana. Toisaalta poliisin tietoon tulleen lievemmän väkivallan määrä on samanaikaisesti lisääntynyt.

Suomessa henkirikoksissa tapahtunut väheneminen koskee yksinomaan miesten tekemää alkoholisidonnaista väkivaltaa. Väheneminen on tapahtunut miesten käyttäytymisessä

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

ikäryhmästä ja sosioekonomisesta taustasta riippumatta. Suhteellisesti eniten ovat vähentyneet keski-ikäisten työelämässä olevien miesten henkirikokset. Myös Ruotsissa henkirikollisuuden tason laskun taustalla on alkoholisidonnaisen väkivallan merkittävä väheneminen. Siellä tosin naistenkin väkivalta on vähentynyt ja alkoholisidonnaisen väkivallan vähenemisen vaikutuksia on osin kumonnut rikollisryhmien toimintaan liittyvän ja etnisten vähemmistöjen henkirikollisuuden lisääntyminen. Suomessa rikollisryhmien ja etnisten ryhmien väkivalta ei ole vielä toistaiseksi kovin suurta henkirikosten kokonaisuudessa.

Henkirikollisuuden kokonaistason ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä johtuu lähes kokonaan työikäisen passiiviväestön alkoholisidonnaisista rikoksista. Alkoholista riippumattoman väkivallan taso on Suomessa ja Ruotsissa yhtä korkea. Alkoholisidonnaisen henkirikollisuuden taso sen sijaan on maassamme tällä hetkellä neljä- ja puolikertainen Ruotsiin verrattuna. Kaikissa Pohjoismaissa pääosasta alkoholisidonnaisista henkirikoksista vastaavat alkoholin ongelmakäyttäjät, eivät normaalikuluttajat. Suomessa kuitenkin ongelmakäyttäjien osuus on muita Pohjoismaita suurempi.

Henkirikollisuuden seurantajärjestelmän mukaan vuosina 2003—2014 kaikista tehdyistä henkirikoksista 78 prosentissa pääepäilyn henkilöllisyys on selvitetty vuorokauden sisällä rikoksen ilmitulosta. Viikkoa kauemmin mainitun tiedon selvittäminen on kestänyt yhdeksässä prosentissa henkirikoksista. Ilmi tulleista henkirikoksista on kyetty selvittämään 98 prosenttia.

Pahoinpitelyt. Tietoon tullut pahoinpitelyrikollisuus on kasvanut aina vuoteen 2011 saakka, jonka jälkeen on seurannut lyhyt laskukausi, ja sen jälkeen nousu on jatkunut. Kasvuun arvioidaan vaikuttaneen ilmoitusaltiuden lisääntyminen ainakin osittain lainmuutosten myötä (esim. vuonna 2011 perheen sisällä ja parisuhteessa tapahtunut pahoinpitely on muuttunut virallisen syytteen alaiseksi). Kansallisen uhritutkimuksen mukaan väkivallan määrä on kuitenkin pysynyt jotakuinkin vakaana. Törkeiksi pahoinpitelyiksi kirjattujen rikosten määrä on laskenut viimeisten kymmenen vuoden aikana. Trendi on yhteneväinen henkirikosten kanssa.

Ryöstöt. Poliisin tietoon tulleiden ryöstöjen määrä on alentunut 15 vuodessa vuositasolle 1 500 ryöstöä. Törkeiden ryöstöjen määrä on kuitenkin pysynyt samalla tasolla. Vuoden 2015 törkeiden ryöstöjen määrä on mainitun 15 vuoden jakson korkeimpia.

Raiskaukset ja lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö. Raiskausrikosten tunnusmerkistöihin on tehty useita muutoksia, joilla rikoksen syyteoikeutta ja törkeys porrastusta on muutettu. Myös tunnusmerkistön sisältöä on lavennettu. Näiden muutosten sekä rikosten ympärillä käydyn yhteiskunnallisen keskustelun seurauksena rikosilmoitusten määrä on kasvanut 1990-luvun lopusta lähtien 400 rikoksen vuositasolta 1 000 rikoksen tasolle. Väestöhaastattelujen tietojen perusteella seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden osuudessa ei kuitenkaan ole tapahtunut muutoksia.

Huumausainerikokset. Rekisteröity huumausainerikollisuus on ollut kasvussa viimeiset 10 vuotta. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan muutosta selittää osaksi mitä ilmeisimmin myös tilastointikäytännön muutos, sillä vuodesta 2009 alkaen mukana ovat paitsi poliisin tietoon tulleet tapaukset myös tullin ja rajavartiolaitoksen rekisteröimät rikokset. Törkeiden huumausainerikosten määrä on viimeiset 5 vuotta pysynyt samalla — aiempaa korkeammalla —

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

tasolla. Huumeiden käyttöä selvittävät kyselytutkimukset antavat viitteitä nuorten kannabiskokeilujen lisääntymisestä 2010-luvulla.

Omaisuusrikokset. Omaisuusrikoksiin lasketaan erityyppiset varkausrikokset, ryöstöt, vahingonteot, kavallukset ja petokset. Näiden osalta kokonaisuutena rikollisuuden taso on ollut viime vuosien aikana melko vakaa eli esimerkiksi vuonna 2016 määrä oli yhteensä 230 460 rikosta.

Varkausrikokset. Pitkän linjan trendi on aleneva 1990-luvun alkupuolen laman jälkeen. Viimeisen 10 vuoden jaksolla taso on pysynyt melko vakaana 140 000—150 000 rikoksen tasolla. Näistä noin puolet on varkauksia ja noin puolet näpistyksiä. Törkeiden varkauksien osuus kaikista varkausrikoksista on 1—2 prosentin luokkaa. Määrällisesti törkeiden varkauksien lukumäärä on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana runsaasta 2 000:sta aina 3 500 rikokseen. Ilmiö lienee yhteydessä ulkomaalaisten ja ammattimaisten toimijoiden kasvaneeseen osuuteen. Vuonna 2015 kolmannes törkeisiin varkauksiin syylliseksi epäillyistä on ollut muita kuin Suomen kansalaisia.

Esimerkkinä toimenpiteistä varkausrikosten torjunnassa voidaan mainita autoihin kohdistuneiden varkaus- ja käyttöönottorikosten määrän voimakas vähentyminen. Vuonna 1999 kyseisten rikosten määrä on ollut huipussaan 28 000 rikoksessa. Nykyinen taso noin 6 000 rikosta on aivan olennaisesti pienempi. Taustalla on ennen kaikkea ajonesto- ja suojausmenetelmien tehostuminen.

Petos- ja maksuvälinepetosrikokset. Näiden rikosten määrä on kasvanut 2000-luvun alkuvuosista lähtien. Muutos on yhteydessä erilaisten maksukorttien lisääntymiseen ja tietoverkkoasioinnin laajentumiseen. Toisaalta väärinkäyttökertojen määrä on rikostapausta kohden laskenut, mikä on seurausta siitä, että toimivat valvontajärjestelmät estävät pitkien rikossarjojen synnyn. Uhkakuvana on, että tämä rikollisuus tulee määrällisesti kasvamaan matkustamisen, sosiaalisen median käytön lisääntymisen sekä verkkokaupan voimakkaan kasvun myötä.

Vahingonteot. Vahingontekorikosten määrä on vaihdellut vuosittain suhteellisen paljon. Viimeisen kymmenen vuoden aikana poliisin tietoon on tullut enimmillään noin 56 500 vahingontekorikosta vuonna 2008 ja vähimmillään hieman alle 38 000 tekoa vuonna 2015. Törkeiden vahingontekojen määrä on ollut vuositasolla luokkaa 250 poliisille ilmoitettua tekoa. Samoin kuin muut omaisuusrikokset, myös vahingonteot ovat väkilukuun suhteutettuna yleisempiä suuremmissa kaupungeissa kuin pienemmällä paikkakunnilla ja maaseudulla. Erityisesti pääkaupunkiseudulla vahingontekojen määrä on vaihdellut voimakkaasti eri vuosina.

Talousrikokset — harmaa talous. Keskeisimpiä talousrikollisuuden muotoja ovat verorikokset, velallisen rikokset ja kirjanpitorikokset. Arvioiden mukaan pääosa talousrikollisuudesta jää viranomaisilta piiloon. Yritykset myös ilmoittavat vain osan niihin kohdistuneista talousrikoksista. Kaiken kaikkiaan talousrikollisuudesta ei Suomessa ole toistaiseksi tehty luotettavia selvityksiä. Toistaiseksi viranomaistilastot ovat puutteineen lähes ainoa talousrikollisuutta koskevan tiedon lähde.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Talousrikoksilla aiheutetun vahingon määrä on poliisin ja Tullin tutkimissa jutuissa vaihdellut viime vuosina 100—200 miljoonan euron välillä. Rikosvahingosta on esimerkkitapauksessa saatu viranomaisten haltuun rikoshyötyä noin 17 prosenttia rikosvahingon määrästä.

Harmaaksi taloudeksi määritellään laillinen liike- ja yritystoiminta, josta ei suoriteta lakisääteisiä maksuja ja veroja. Arviot harmaan talouden osuudesta Suomen bruttokansantuotteesta vaihtelevat vajaasta miljardista eurosta 14 miljardiin euroon. Vastaavasti arviot rikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamista vuotuisista menetyksistä saamatta jääneiden verojen ja maksujen muodossa vaihtelevat muutamasta sadasta miljoonasta viiteen miljardiin euroon. Ongelmallisia toimialoja ovat erityisesti rakennustoiminta ja ravintola-ala, mutta harmaata taloutta esiintyy laajemmin myös kuljetus- ja siivoustoiminnassa sekä telakkateollisuudessa.

Talousrikoksiin liittyvien rikosilmoitusten määrä on viime vuosina merkittävästi kasvanut. Talousrikoksia on tullut poliisin tutkittavaksi vuonna 2012 noin 1 600 juttua, kun vuonna 2016 määrä on ollut jo yli 2 000 tapausta. Tämä on tilastointihistorian ennätys. Samalla vuoden 2016 juttujen määrä on sisältänyt 13 prosenttia kasvua suhteessa vuonna 2015 tutkintaan tulleiden talousrikosten määrään. Tutkinnassa on myös vireillä ennätyksellinen määrä asioita, kaikkiaan yli 2 500 juttua. Olemassa olevassa toimintaympäristössä on odotettavissa, että tutkinnallisesti yhä haastavampien ja yhä kansainvälisempiä liittymäpintoja sisältävien taloudellisten väärinkäytösten massa tulee kasvamaan, samalla kun koko talousrikosjuttujen määrä jatkaa nousuaan. Talousrikostutkinnan vaikuttavuuden osalta on perusteltua nostaa esiin rikoshyödyn takaisinsaannin merkityksellisyys. Takaisinsaanti perustuu nykyisin käytännössä kokonaan reaaliaikaisten juttujen paljastamisen kautta saatavan hyödyn konfiskaatioon. Tähän on välttämätöntä edelleen kohdentaa resursseja, jos talousrikoksiin halutaan saada vaikuttavuutta ja ennalta estävyyttä sekä valtiolle ja muille asianomistajille takaisin rikoshyötyä.

Valiokunta edellyttää valtiolta harmaan talouden ja muun talousrikollisuuden torjunnassa määrätietoisia toimenpiteitä. Keskeisessä asemassa ovat rikosten tekomahdollisuuksien vähentäminen, kiinnijäämisriskin lisääminen sekä viranomaisten reagointikyvyn parantaminen rikosten paljastamisessa ja torjunnassa. Poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos, Tulli ja Verohallinto tarvitsevat tämän vuoksi asianmukaiset voimavarat talousrikollisuuden tehokkaaseen torjuntaan. Harmaan talouden ja muun talousrikollisuuden torjuntaa tulee lisäksi tehostaa entistä paremmalla yhteistyöllä viranomaisten ja yksityissektorin välillä.

Kyberrikollisuus. Kyberrikollisuus ei ole rikosoikeudellinen nimike, vaan tutkimustyössä käytetty yläkäsite kaikelle verkkovälitteiselle rikollisuudelle ja rikoskäyttäytymiselle. Kyberrikollisuudelle on usein tyypillistä kansainvälisyys ja anonyymiyys. Verkossa tapahtuvat rikokset ovat monesti rajat ylittäviä, sillä verkossa ei ole samanlaisia fyysisiä rajoitteita kuin monissa perinteisissä rikoksissa. Kyberrikoksiin sisältyvät 1) tietotekniikkaan kohdistuvat rikokset, 2) yrityksiin tehtävät tietomurrot, 3) tietokoneavusteiset rikokset, 4) häirintä ja kiusaaminen, 5) laitton nettilataaminen sekä 6) petokset ja identiteettivarkaudet. Lisääntyvät kyberrikollisuus ja kyberuhkat ovat vakavia uusia uhkatekijöitä, joilla on merkittäviä vaikutuksia myös maamme kansalliseen turvallisuuteen.

Yritykset ja kansalaiset käyttävät yhä enemmän erilaisia tietojärjestelmiä ja internetin palveluja. Tämä heijastuu suoraan siihen, miten kyberympäristö on vyörynyt päivittäiseksi osaksi

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

poliisitoimintaa niin turvallisuuden ylläpidon kuin rikostutkinnan tehtävissä. Verkossa tai osin sen välityksellä tehtävien rikosten määrä lisääntyy kiihtyvällä tahdilla, ja myös osa perinteisestä rikollisuudesta on siirtynyt verkkoon. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita virtuaalivaluutoilla tapahtuva huumausainekauppa internetin suojatun osan foorumeilla, nettipetokset ja luottokorttitietojen kalastelu. Samalla tietokoneista ja tietoverkon palveluista saatavan digitaalisen todistusaineiston merkitys korostuu ja on keskeinen myös muissa kuin kyberrikoksissa. Poliisin suorittaman digitaaliympäristön rikostutkinnan ohella työtä aiheutuu pyyntöjen lähettämisestä muihin maihin elektronisen todistusaineiston saamiseksi.

Tulevaisuudessa internetiin kytkettyjen laitteiden ja palvelujen määrä kasvaa ja monipuolistuu. Lisäksi tietoverkkoa käyttävien ihmisten määrä lisääntyy erityisesti kehittyvissä maissa. Teknologian kehittyminen (koneoppiminen, keinoäly, robotisaatio ja palveluiden monipuolistuminen) mahdollistavat uusia palvelukonsepteja. Samalla ne lisäävät kyberuhkia ja viranomaisen ja erityisesti poliisin tarvetta pysyä kehityksessä mukana.

Samalla kun kyber on rikosentekoväline, on se myös keskeinen hybridivaikuttamisen instrumentti. Ilmentymiskeinona voi olla esimerkiksi oikeudeton puuttuminen erilaisten sähköisten automaatiojärjestelmien toimintaan haittatarkoituksin. Automaatiojärjestelmät ohjaavat esimerkiksi teollisuuden tuotantojärjestelmiä ja turvaavat yhteiskunnan normaalin toiminnan kannalta elintärkeiden, kriittisten järjestelmien, kuten vesihuollon, energiantuotannon ja liikennejärjestelmien, toimintaa. Onnistunut kyberhyökkäys voi aiheuttaa yhteiskunnan toiminnalle tai yrityksille jo tunneissa merkittäviä vahinkoja ja taloudellisia tappioita.

Rikosten selvittäminen

Yleinen trendi alkaneella vuosituhanella on rikosten selvitysasteen vähitellen tapahtunut jatkuva heikkeneminen. Henkirikoksissa selvitysprosentti on vielä varsin korkea. Monissa kansalaisten turvallisuuden ja rikostorjunnan kannalta tärkeissä rikollisuuden muodoissa selvitysprosentit ovat huomattavan alhaiset. Niin sanotuista pimeistä jutuista, joissa tekijää ei valmiiksi tiedetä, selviää vain noin 20 prosenttia. Raiskauksista noin puolet jää selvittämättä, jos tekijä on epäselvä. Pahoinpitelyistä jää selvittämättä lähes kaksi kolmesta. Omaisuusrikoksista suuri osa on pimeitä, ja niistä lähes yhdeksän kymmenestä jää selvittämättä. Poliisin paljastamien liikennerikosten määrä on laskenut vuonna 2015 edelliseen toimintavuoteen verrattuna 3,6 prosenttia. Niin sanottua massarikollisuutta joudutaan jo nykyään jättämään myös kokonaan tutkimatta. Rikosten tutkinta-ajat ovat pidentyneet. Esimerkiksi omaisuusrikoksissa tutkinta-aika on pidentynyt vuonna 2015 edelliseen vuoteen nähden lähes kymmenen prosenttia.

Poliisin osalta esitutkintaprosessia on uudistettu viime vuosina suuresti. Rikosilmoitukset ohjautuvat poliisilaitoksissa ensivaiheessa niin sanottuihin rikosten esikäsittely-yksiköihin, joista niitä edelleen siirretään tutkintayksiköihin esitutkintaa varten. Lisäksi esitutkintayksiköt tekevät edellytysten täytyessä tai asian sitä muutoin vaatiessa päätöksiä muun muassa esitutkinnan keskeyttämisestä tai juttujen rajoittamisesityksiä syyttäväviranomaiselle. Tässä esiseulonnessa karsiutuu tosiasiaa merkittävä määrä rikosilmoituksia aktiivisen tutkinnan ulkopuolelle. Valiokunnan mielestä esiseulonnan laajuutta on syytä arvioida erikseen muun muassa rikosvastuun toteutumisen kannalta.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Tutkintaprosessit ovat esitutkinnan ja siihen liittyvien pakkokeinojen käytön osalta vuoden 2014 esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön muutosten jälkeen vaativampia ja aiempaa enemmän aikaa vieviä. Kansainvälinen yhteistoiminta laajoissa rikosasioissa, esimerkiksi liikkuvien rikollisryhmien osalta, vaatii poliisilta jatkuvasti enemmän yhä vaativampia toimenpiteitä ja lisääntyvässä määrin henkilötyöpanosta juttujen tulokselliseksi hoitamiseksi.

Lisäksi poliisin tietoon tulneiden tietoverkkorikosten määrä on kasvanut vuosi vuodelta ja nykyisin useimmissa rikoslajeissa on jo leimallisessa osassa tapauksia jokin kytkentä tietoverkkoon. Tyypillinen esimerkki tietoverkkoon siirtyneestä rikollisuuden muodosta on petosrikollisuus. Tilaajapetosten ja maksuvälinepetosten tekijät toimivat yleensä verkossa, jolloin heidän toimintansa on nopeampaa, tehokkaampaa, tuottoisampaa ja tekijöiden henkilöllisyys on usein suojatumpi. Tietoverkkorikoksista suurin osa pysyy piilorikollisuutena, koska kansalaiset ja yritykset eivät ilmoita tapauksista kattavasti poliisille. Matalan ilmoitusaktiivisuuden syynä on usein se, etteivät asianomistajat koe poliisilla olevan tosiasiallisia mahdollisuuksia selvittää tietoverkkorikosten takana olevia tahoja ja saada heitä rangaistusvastuuseen.

Poliisin resurssit verkossa tapahtuvan rikollisuuden torjunnassa ovat viime vuosina hieman lisääntyneet. Rikollisten uudet ja entistä monimutkaisemmat toimintatavat vaikeuttavat samanaikaisesti rikosten tunnistamista ja selvittämistä. Tietoverkoissa tapahtuva rikollisuus on luonteeltaan kansainvälistä, ja rikosten tutkiminen vaatii paitsi teknistä myös entistä enemmän laajaa oikeudellista osaamista. Tietoverkoissa tapahtuvan rikollisuuden tutkinnassa olennaista on poliisin asiantuntevien henkilöiden määrä sekä jatkuva uusi ja ylläpitävä koulutus. Lisäksi välineistön ja lainsäädännön on oltava ajan tasalla. Poliisin muille valtioille antama virka- ja oikeusapu on viime vuosina vaatinut poliisin omaan rikostutkintaan osoitettujen resurssien käyttöä lisääntyvässä määrin myös muiden valtioiden pyyntöjen toteuttamiseksi.

Saadun selvityksen perusteella poliisi on toimintaympäristön muutoksen ja olemassa olevan taloustilanteen myötä tarkastellut huolellisesti rikostutkinnan prosessejaan ja priorisointikohteitaan. Useita virtaviivaistavia toimia on toteutettu aina siihen pisteeseen saakka kuin se on ollut mahdollista.

Vaikka poliisin tietoon tulleen rikollisuuden määrä on ollut kokonaisuutena laskeva, niin muuttunut toimintaympäristö, sitä seurannut nopeasti muuttunut tilannekuva sekä yhtäältä tutkintaan suunnattujen resurssien rajallisuus aiheuttavat muun muassa tutkinta-aikojen edelleen tapahtuvaa pidentymistä ja selvitysasteiden laskua. Muuttunut toimintaympäristö on myös lisännyt rikostutkinnan vaativuutta. Henkilöstön siirrot painopisteiden suuntaisesti ovat lisäksi vaikuttaneet siihen, että päivittäistutkinnan resurssi on kaventumisen myötä muuttunut profiililtaan aiempaa kokemattommaksi. Selvitysasteet tulevat jatkamaan laskemistaan ja piilorikollisuus lisääntymään. Seurausvaikutuksena aiheutuu luonnollisesti myös tyytymättömyyttä poliisia kohtaan sekä kantelutapauksien lisääntymistä. Tämä saattaa näkyä myös poliisin luotettavuuden laskuna erityisesti, kun kansalaisille tärkeiden päivittäisten poliisipalvelujen saatavuus ja päivittäisrikosten palvelu- ja selvitystaso supistuu edelleen. Erityisen huolestuttavaa tämä on rikosvastuun toteutumisen takia. Poliisi on ydinvaikuttaja koko myöhempään rikosprosessuaaliseen ketjuun ja erityisesti sen uskottavuuteen. Syyttäjien ja

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

tuomioistuinelaitoksen työn onnistuminen sekä siitä seuraava oikeusvarma ja rikosvastuun takaava prosessi kytkeytyy suoraan poliisin suorittamaan rikostutkintaan.

Johtopäätöksiä

Poliisilla on lakisääteinen velvollisuus tutkia sen tietoon tulleet rikokset. Tämän vuoksi rikostorjunnan henkilöstön vähennykset näkyvät suoraan rikosten selvitysasteiden laskuna sekä pidentyneinä rikosten tutkinta-aikoina.

Koska poliisi ei voi jättää tietoonsa tulleita rikoksia tutkimatta, keskeinen priorisointimahdollisuus on vähentää poliisitoimintaa piilorikollisuuden paljastamiseksi. Tämä vaikuttaa etenkin törkeän huumorikollisuuden ja muun järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseen, missä paljastava toiminta on tärkeässä asemassa. Myös talousrikollisuuden ja kyberrikollisuuden torjunta edellyttää paljastavaa toimintaa, josta joudutaan nykyrahoituksella tinkimään. Poliisin mahdollisuudet panostaa muun muassa sarjoittamis- ja analyysityötä edellyttävien niin sanottujen pimeänä poliisin tietoon tulleiden rikosten selvittämiseen heikkenevät entisestään. Tämä luonnollisesti heikentää erityisesti tällaisten omaisuusrikosten selvitysasteita. Erityisen huolestuttavaa tämä on, koska niin sanottu hit and run -tyyppinen omaisuusrikollisuus on yleistynyt.

Poliisin resurssien leikkaus lisää erityisesti paineita vähentää ennalta estävää toimintaa, jonka tavoitteena on vähentää rikoksia ja lisätä turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta. Vähennyspaine johtuu siitä, että ennalta estävään toimintaan ei liity samanlaisia selkeästi poliisia sitovia oikeudellisia velvoitteita kuin hälytystehtävän hoitamiseen tai rikoksen tutkimiseen. Arvioiden mukaan tämä kehitys johtaa yhteiskunnallisten kustannusten kasvamiseen niin rikostutkinnassa kuin koko oikeusketjussa. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden kannalta yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin kohdistuvien hybridi- ja kyberrikollisuuden torjunnassa ennalta estävä toiminta on ensiarvoisen tärkeää. Edellä lausutun lisäksi esiseulonnalla, käytännön painotuksilla rikostutkintaan rikosten vakavuuden perusteella ja niin sanottujen pimeinä poliisille tulevien juttujen aktiivisten tutkintatoimien rajoittamisella tai niistä luopumisella voidaan tosiasiaa pakon edessä sopeuttaa tutkintaa suhteessa käytössä olevaan tutkintahenkilöstöön.

Valiokunnalle on esitetty ajatus poliisin ehdottomasta esitutkintapakosta luopumisesta. Tällä voisi olla osaltaan merkitystä muun muassa kyberrikollisuuden torjunnassa. Yritykset eivät välttämättä ilmoita poliisille tällaisesta rikollisuudesta, mikä osaltaan saattaa vaikeuttaa kattavan tilannekuvan muodostamista.

6.5 Liikenteen valvonta ja liikenneturvallisuus

Viime vaalikaudella toteutetun poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmannen vaiheen (PORA III) julkilausuttuna tavoitteena on ollut liikenteen valvonnan tason säilyttäminen vähintään sillä tasolla, jolla se on ollut liikkuvan poliisin aikana. Tähän kokonaisuuteen liittyen tavoitteena on ollut säilyttää muun muassa raskaan liikenteen valvonta vuoden 2012 tasolla. Liikennevalvonnan resursseja on kuitenkin jo tähän mennessä jouduttu kohdentamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä rikostorjuntaan. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on vielä lisännyt liikenteenvalvonnan resurssien uudelleen kohdistamista. Näyttääkin vahvasti siltä,

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

että liikennevalvonta tulee jäämään vastaisuudessa entistä enemmän lisääntyvän automaattivalvonnan varaan. Erikseen on syytä nostaa esiin ne riskit, jotka liittyvät raskaan liikenteen kapotaasikuljetuksiin muun muassa harmaan talouden osalta. Tarpeelliset liikenneturvallisuus- ja rikostorjuntatoimenpiteet edellyttävät erityisen korkean osaamisen resurssin varaamista näitä tehtäviä varten.

Henkilötyövoimaa edellyttävä liikennevalvonta vähenee. Seurauksena on odotettavissa liikennesääntöjen noudattamisen heikkeneminen, mikä voi lisätä liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden määrää. Erityisen huolestuttavaa on riskialttiin liikennekäyttäytymisen — kuten rattijuopumusten ja törkeiden liikenneturvallisuutta vaarantavien ajotapojen — valvonnan väheneminen. Myönteinen liikenneturvallisuuskehitys on vaarassa kääntyä takaisin huonompaan suuntaan. Poliisin näkyvyys vähenee, ja sitä kautta yleisen turvallisuuden tunne heikkenee. Mainittakoon, että poliisin resurssivähennykset alkavat olla lakkautetun liikkuvan poliisin henkilöstön kokonaisluokkaa. Henkilöstövähennyksiä pyritään osaksi kompensoimaan tekniikkaa kehittämällä. Siihen ei kuitenkaan pystytä riittävässä määrin. Nykyistäkään valvonnassa käytetyn kaluston tasoa ei pystytä enää ylläpitämään.

6.6 Keskusrikopoliisi

Keskusrikopoliisilla on yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeitä painopistelochoja, joilla on välttämätöntä säilyttää ja saavuttaa riittävä toimintakyky. Kysymys ei kuitenkaan ole yksinomaan vain keskusrikopoliisin toimialasta, vaan koko poliisia työllistävistä tehtävistä. Joka tapauksessa valiokunta pitää tarpeellisena tarkastella osaa poliisin toimintakentästä keskusrikopoliisipainotteisesti.

Kansainvälistynyt ja valtioiden rajoista piittaamaton rikollisuus, kuten liikkuva rajat ylittävä järjestäytynyt omaisuusrikollisuus, monimuotoinen kyberrikollisuus sekä terrorismi ja sotarikollisuus, liittyvät keskeisesti keskusrikopoliisin tehtäväkenttään sekä edellyttävät kansainvälistä yhteistoimintaa.

Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on kohonnut ja monipuolistunut, mutta valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi ei ole toistaiseksi terroristijärjestöjen iskujen ensisijainen kohde. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua, kun ISIS menettää asemiaan ja ryhtyy aktiivisemmin yksittäisiin Eurooppaankin kohdistuviin terroritekoihin.

Yksittäisten radikalisoituneiden henkilöiden, joihin voidaan lukea myös kansalliset niin sanotut yksinäiset sudet, väkivallanteiden ja terrorismin uhka kasvaa myös Suomessa. Avoin yhteiskunta ei pysty täysin tällaisiin uhkiin varautumaan. Poliisi on kyennyt estämään viime vuonnakin joukkomurhaa tai vastaavaa rikollisuutta suunnittelevien väkivaltaa ihannoivien ja/tai häiriintyneiden ihmisten hankkeita. Nämä niin sanotut yksinäiset sudet, jotka yksin tai jossakin saman mielisten verkostossa suunnittelevat julmia väkivallanteita, muodostavat todellisen ja vakavan riskin yhteiskunnalle. Valiokunta korostaa resursseja syövän usein pitkäkestoisen seurannan, tilannekuvan ja eri toimijoiden yhteistyön tärkeyttä tällaisen rikollisuuden estämisessä. Sosiaalisen median seuranta ja tehokas nettiedustelu tukevat sekä terrorismin että vaarallisten yksittäisten henkilöiden rikollisen toiminnan torjuntaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Euroopassa on suuri määrä turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua. Osa heistä poistuu vapaaehtoisesti. Huomattava osa kuitenkin ei halua poistua, eikä pakolla poistaminen välttämättä ole mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, ettei kotimaassa suostu ottamaan vastaan pakolla palautettavia. Vuonna 2014 vain vajaat 40 prosenttia EU:n alueella kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen saaneista on kyetty poistamaan unionin alueelta. Näiden henkilöiden määrä, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta ja jotka saattavat niin sanotusti mennä maan alle, kasvaa. Kasvuun vaikuttaa osaltaan se, että ihmiskuljettajien avulla Eurooppaan saapuu Libyan rannikolta Välimerellä pelastettavaksi henkilöitä, joiden voidaan pääosin olettaa tulevan alueilta, missä ei ole kansainvälisen suojelun tarvetta.

Vuonna 2015 Suomeen on saapunut 32 500 turvapaikanhakijaa, joista pääosan ei odoteta saavan kansainvälistä suojelua. Kokemusperäisesti voidaan tehtyjen hallintopäätösten perusteella arvioida, että noin 30 prosenttia maahan saapuneista turvapaikanhakijoista saa oleskeluluvan ja oikeuden jäädä maahan pysyvästi. Merkittävää osaa kielteisen päätöksen saaneista ei saada vapaaehtoisesti tai pakolla palautettua. Nämä henkilöt, jotka jäävät laittomasti maahan, saattavat muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin siinä mielessä, että he ovat vaarassa joutua järjestäytyneen rikollisuuden piiriin. Kansainvälisiä esimerkkejä on olemassa myös siitä, että ulkomaiset toimijat valtaavat niin sanotun alamaailman järjestäytyneen rikollisuuden toimintakentän. Osa tällaisista henkilöistä on koulutettu sotilaiksi ja osallistunut sotatoimiin tai sotarikoksiin. Osa on niin sanottuja vierastaistelijoita, jotka ovat altistuneet esimerkiksi ISISin informaatiovaikuttamiseen.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on myös aktivoinut kiihkokansallista liikehdintää muun Euroopan ohella myös Suomessa. Vastaanottokeskusten toimintaan on yksittäisinä tapauksina kohdistunut erilaisia uhkaavia tekoja. On varauduttava siihen, että tällainen toiminta tulee jatkumaan. Valiokunta toteaa, että eri foorumeilla esiintyvä vihapuhe, siihen liittyvät konkreettiset rikolliset teot, viharikokset ja ääriliikkeiden toiminta ovat osa vakavaa yhteiskunnallista kehitystä, johon on syytä puuttua yhteiskunnan eri tasoilla.

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nivoutuvat tämän päivän tietoverkottuneessa maailmassa lähes täydellisesti yhteen. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kyberrikollisuuden arvioidaan muodostavan vastaisuudessa yhtä suuren uhkan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin toteutetaan kasvavassa määrin verkkoympäristössä. Kyberrikollisuuden ja sen torjunnan voidaan sanoa olevan maailmanlaajuisestikin iso haaste. Volyymien kasvaessa rikollisuuden yhteiskunnille aiheuttamat haitat ovat myös jatkuvassa kasvussa. Viranomaisien toimivaltuudet, tiedonvaihtoa koskevat säännökset ja kansainväliset sopimukset eivät tue tällä hetkellä kunnolla kyberrikostorjuntaa. Torjunnassa tarvitaankin säädettävän normiston ohella laajaa kansainvälistä ja kansallista yhteistoimintaa. Vaikeusastetta lisää, että rikoksentekijät ja uhrin voivat olla useassa eri maassa ja näyttö rikoksiin on hankittava eri puolilta maailmaa sijaitsevilta palvelimilta.

6.7 Teknologia, hankinnat ja investoinnit sekä toimitilat

Teknologia

Poliisi on ottanut viimeisten kymmenen vuoden aikana käyttöön korkeatasoista teknologiaa niin rikostutkinnassa kuin operatiivisessa poliisitoiminnassakin. Sähköisiä menettelyjä on

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

hyödynnetty menestyksekkäästi lisäksi esimerkiksi lupapalveluissa. Teknisten järjestelmien käyttöönottoa hidastaa ja kustannuksia lisää se seikka, että niillä tulee poliisitoiminnan luonteesta johtuen olla korkea toimintavarmuus ja tietoturva.

Selonteossa todetaan, että sisäisen turvallisuuden viranomaiset hyödyntävät uutta teknologiaa ja seuraavat sen kehitystä aktiivisesti. Hallitus sitoutuu edistämään toimillaan kehitystä, jonka seurauksena kaikki keskeiset sisäisen turvallisuuden toimijat ovat vuoteen 2020 mennessä edelläkävijöitä uuden teknologian käyttöönotossa ja hyödyntämisessä. Operatiivisten viranomaisten edellytetään toimivan tässä esimerkkinä omien palvelujen kehittämisessä. Tavoitteena on kehittää käyttäjälähtöisiä sekä tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavia digitaalisia julkisia palveluja ja toimintatapoja. Kehittämistyö on kuitenkin pitkäjänteistä, ja se synnyttää kustannuksia, eikä siinä yleensä synny hyviä tuloksia lyhyessä ajassa.

Valiokunta pitää tarpeellisenä kehittää poliisin palvelujen saatavuutta teknologiaa hyödyntämällä. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan poista niitä henkilöstö- ja muita tarpeita, joita on edellä käsitelty. Poliisilla on käynnissä useita tietojärjestelmähankkeita. Näistä keskeisin ja taloudelliselta mittaluokaltaan merkittävin on pahasti viivästynyt poliisin toiminnallisen tietojärjestelmän kehittämishanke Vitja. Vitja-hankkeen tavoitteena on tuottaa poliisin sekä muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja yhtenäistävä ja tehostava tietojärjestelmäkokonaisuus. Tarkoitus on, että järjestelmää tulevat käyttämään poliisin lisäksi Rajavartiolaitos, Tulli, Puolustusvoimat, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja alueelliset syyttäjävirstot. Tällaisten kehittämishankkeiden vaativuutta kuvaa se, että Vitja-järjestelmän toimittajaa on jouduttu vaihtamaan, kun alkuperäinen toimittaja ei kyennyt suoriutumaan hankkeesta. Vitja-järjestelmän arvioidaan valmistuvan vasta vuonna 2019.

Muita toiminnan kannalta kriittisiä hankkeita ovat viranomaisten yhteinen kenttäjohtojärjestelmä (KEJO) ja suojelupoliisin toiminnan kehittämishanke. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, ettei näissä hankkeissa ole varaa epäonnistua järjestelmien käytettävyyden, toiminnallisuuden, tuottavuushyötyjen tai muiden ominaisuuksien suhteen. Mainitut ongelma-alueet näyttävät liian usein paljastuvan vasta tietojärjestelmien käyttöönottovaiheessa. Hankkeiden huolellinen suunnittelu ja toteuttaminen vaativat aikaa ja korkeaa ammattitaitoa sekä tilaajan että toimittajan puolelta.

Selonteossa esiin nostetun teknologian hyödyntämisen haasteena on rahoitus, kun hankerahoitusta ilmoitetaan leikattavan. ICT-menojen riittävyydellä on suora vaikutus tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin käytettävyyteen, toimintavarmuuteen ja kehittämiseen. Poliisin tietojärjestelmätuotantoa ei saa vaarantaa, eikä synnyttää tästä johtuvaa riskiä poliisin toiminnalle.

Vaikutus toimitiloihin

Poliisi ei kykene käytettävissä olevan tiedon mukaan ainakaan lähitulevaisuudessa alentamaan toimitilakustannuksiaan, vain hillitsemään niiden kasvua. Toimitilakustannusten arvioidaan kuitenkin kasvavan meneillään olevalla kehyskaudella 10 miljoonaa euroa. Poliisin toimipiste- ja palveluverkoston supistamisedotuksilla on pyritty osaltaan hillitsemään poliisin henkilöstön vähentämistä. Poliisin toimitilojen sulkeminen voi tuoda toteutuessaan kustannussäästöjä, mutta

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

toisaalta se aiheuttaa jäljelle jääviin tiloihin muutuskustannuksia, jotka syövät tästä saatavaa taloudellista etua. Lisäsäästöjä on etsittävä muualta ja viimekädessä henkilöstövähennysten kautta.

Poliisi on pyrkinyt viimeisten vuosien aikana aktiivisesti edistämään valtion toimitilastrategian toteutumista ja tiivistämään toimitilojaan ja vuokraamaan ylimääräisiä tiloja ulkopuolisille. Tähän on käytännössä liittynyt haasteita. Ongelmaksi ovat mm. muodostuneet poliisin organisaatioturvallisuuden vaatimukset, jotka estävät ulkopuolisen toimijan liikkumisen poliisin toimitiloissa. Ulosvuokraus johtaa toisaalta siihen, että toimitiloissa joudutaan tekemään uuden vuokralaisen edellyttämiä muutoksia, jotka vähentävät ulosvuokrauksesta saatavaa taloudellista hyötyä. Varsin usein muutostöiden kustannukset ovat jääneet poliisin maksettaviksi. On myös tyypillistä, että poliisilta vapautuvat ylimääräiset tilat sijaitsevat paikkakunnilla, joissa muillakaan toimijoilla ei ole tilatarpeita. Vuokralaisten löytäminen on siksi osoittautunut erittäin vaikeaksi. Esimerkkinä tästä mainittakoon entisen Poliisin tekniikkakeskuksen tilat Kouvolassa.

Keskitetyt hankinnat ja investoinnit

Poliisijoukkojen peruskaluston rahoitus on vähentynyt vuoden 2012 10,7 miljoonan euron tasosta nykyisen 8,5 miljoonan euron vuositasolle. Tästä on aiheutunut toistuvaa hankintojen siirtämistä seuraaville vuosille. Tämä on ollut omiaan heikentämään kaluston suunnitelmallista uusimista sekä johtanut kaluston vanhenemiseen. Kaluston vanheneminen puolestaan heikentää edelleen sen käytettävyyttä ja nostaa samalla poliisiyksiköiden kaluston kunnossapitomenoja. Myös ajoneuvoja käyttävien poliisimiesten työturvallisuus voi heikentyä kaluston iästä ja epäkuntoisuudesta johtuen.

Keskitetyn rahoituksen piirissä olevat suurimmat palveluhankinnan erät muodostuvat valtiohallinnon palvelukeskusten (Palkeet ja Valtori) palvelukeskusmaksuista. Näihin eriin ei juuri pystytä poliisin taholta vaikuttamaan toimijoiden monopoliasemasta johtuen.

Vaikutus hankerahoitukseen

Poliisin hankerahoitusta on vähennetty viime vuosina 36 miljoonan euron kokonaisuudesta ensin 27 miljoonan euron tasoon ja vuonna 2016 noin 23 miljoonan euron tasolle. Poliisimiesten vähentämistarpeen hillitsemiseksi poliisi joutuu vähentämään kehittämisrahoitusta. Nämä toimenpiteet kasvattavat tuntuvasti poliisin järjestelmien uusimis- ja kehittämisvelkaa. Hankerahoituksen väheneminen vaikeuttaa poliisitoiminnallisesti tärkeiden tietojärjestelmien jatkokehittämistä ja kehittävää ylläpitoa. Vuodesta 2018 alkaen poliisin kehittämishakkeiden rahoitus vähenee miljoona euroa vuodessa.

Poliisihallinnon kehittämisrahoituksen tason lasku heikentää poliisin kykyä toimia nopeasti muuttuvissa uhkatilanteissa sekä kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin. Poliisihallituksen arvion mukaan poliisitoiminnan taso laskee edelleen ja kehitys jyrkkenee pidemmällä aikavälillä, minkä lisäksi uusiin uhkiin vastaaminen heikkenee.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

6.8 Lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet, työmäärät ja osaaminen

Vuoden 2014 alussa tullut uusi poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö (872/2011, 805/2011, 806/2011) lisää merkittävästi poliisin työtä (HaVM 42/2010 vp — HE 224/2010 vp, LaVM 44/2010 vp — HE 222/2010 vp). Tämä johtuu etenkin erilaisista lisääntyneistä muotomääräyksistä, kirjaamistoimenpiteistä ja tuomioistuimilta tarvittavista luvista. Säädettyä uutta lainsäädäntöä ja muutettaessa entistä velvoitetaan poliisi yleensä lainvalvontaviranomaisena valvomaan lainsäädännön noudattamista. Tällaisessa yhteydessä vaikutusarvioissa todetaan usein, ettei aiheuta lisäresursointitarvetta tai että tehtävät kyetään hoitamaan annettujen määrärahojen puitteissa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että selvitetään lainsäädäntöön perustuvat poliisin eri velvoitteet ja niiden vaatimat lisäresurssit. Saattaa olla joissakin tapauksissa mahdollista, ettei pienehkön yksittäisen tehtävän johdosta aiheudu merkittävää tarvetta lisätyöpanokseen. Kun tehtäviä tulee kuitenkin eri lakien velvoittamina paljon, niillä on väistämättä vaikutusta myös työpanokseen.

Poliisin suorituskyvyn kannalta olennainen kokonaisuus muodostuu koulutuksesta ja osaamisesta, kalustosta, teknisistä ja muista työvälineistä sekä henkilöstön määrästä. Kykeneväisyys erityisesti hybridi- ja kybertekojen tunnistamiseen ja torjuntaan edellyttää poliisilta sekä juridisen että teknisen osaamisen vahvistamista. Keskeistä on mieltää, että perinteiset ulkoisen turvallisuuden uhat ilmenevät enenevässä määrin nykyisin liukuvasti ja tarkoituksellisen epäselvällä tavalla jo sisäisen turvallisuuden puolella. Kyse on siten pohjimmiltaan hybridikontekstissa tapahtuvasta kansallisen kokonaisturvallisuuden ydintehtävästä ja yhteiskuntarauhan ylläpidosta. Uusi olosuhde edellyttää poliisilta ja laajemmin Suomelta varautumista, reaaliaikaista tilannekuvaa ja strategista analyysia sekä yhtäältä uskottavaa suorituskkyä osana kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista.

Lakkautettu liikkuva poliisi on ollut aiemmin päätehtävänsä ohella poliisin reservinä. Poliisi tarvitsee myös nykyisin sitoutuneen ja monimuotoisia toiminnallisia tarpeita ketterästi täydentävän reservin. Reservillä tulee olla ajantasaista operatiivista suorituskkyä sekä vähintäänkin muuta poliisia tukevaa ja täydentävää osaamista. Tarve on sekä nopean toiminnan suppeammalle ensivasteelle että toisessa vaiheessa kutsuttavalle laajemmalle joukolle.

Toimintaympäristön muutos edellyttää valiokunnan mielestä myös poliisin viestinnän kehittämistä siten, että poliisilla on ympärivuorokautisesti käytettävissään ammattilaisista rakentuva viestinnän valmius.

Uuden toimintaympäristön johdosta on valiokunnalle esitetty, että nykyinen virka-apusääntely on monimutkainen ja kankea. Samalla on tuotu esiin ajatus esiselvityksen käynnistämisestä poliisin, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan mahdollistamiseksi nykyistä toimivammin erillisellä lainsäädännöllä. Malliksi on tarjottu poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettua lakia (687/2009).

6.9 Tehtävien priorisointi

Selonteon mukaan taloudellisten resurssien niukentuessa toimintaa on priorisoitava. Selonteossa ei kuitenkaan esitetä priorisoinnin tarkempia perusteita, vaikka selontekomenettelyn luonteeseen

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

kuuluu, että se sisältää tämän kaltaisissa linjauksissa myös riittävän konkreettiset linjaukset. Kysymys on viime kädessä siitä, mitkä lakisääteiset tehtävät jätetään tai jäävät resurssien puutteessa hoitamatta ja tekemättä.

Valiokunnan käsityksen mukaan priorisointi perustuu käytännön tilanteissa siihen, että välittömästi henkeen ja terveyteen kohdistuvat hälytystehtävät on kiireellisinä tehtävinä asetettava etusijalle. Kuten edellä on todettu, toimintavalmiusajat tulevat valiokunnan arvion mukaan myös vastaisuudessa pitenemään ja poliisin tavoitettavuus heikkenemään. Harvaan asutulla alueella hälytystehtävien vasteajat ovat voineet jo tähän mennessä kestää aivan liian kauan. Entistä useammin hälytystehtäviä jää myös hoitamatta, kun poliisi ei ehdi ajoissa avuksi. Valvonta- ja hälytystoiminnassa henkilöresurssien jatkuva väheneminen näkyy myös suunnitelmallisen valvonnan sekä turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta lisäävän ennalta estävän toiminnan vähenemisenä tai loppumisena miltei kokonaan.

Rikostorjuntaan liittyvän priorisoinnin osalta valiokunta viittaa edellä lausuttuun.

6.10 Poliisin suorituskyky laskee

Poliisihallitus on laatinut poliisitoiminnan sopeuttamissuunnitelman toiminnan ja talouden yhteensovittamiseksi vuosina 2016—2019. Käsiteltävänä oleva sisäisen turvallisuuden selonteko perustuu valtionalouden rahoituskehyksiin tuleville vuosille (HaVL 16/2016 vp — VNS 3/2016 vp). Näin ollen sisäisen turvallisuuden selonteko merkitsee sitä, että poliisi joutuu jatkamaan entistä voimakkaammin sopeuttamistoimia ja etsimään lisää säästöjä. Vuosien 2017—2020 määrärahataso merkitsee huomattavia säästöpaineita niin henkilöstökustannuksiin, toimitilamenoihin, kehittämishankkeisiin, investointeihin kuin muuhunkin kulurakenteeseen. Poliisin sopeuttamissuunnitelman mukainen toimitilakulujen alentaminen johtaa poliisin toimipisteverkoston karsimiseen nykyisestäään säästöjen aikaansaamiseksi. Myös kehittämishankkeiden ja investointien osalta joudutaan tekemään entistä enemmän priorisointia.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan ainoastaan operatiivisen toiminnan kannalta aivan välttämättömät hankinnat ja investoinnit voidaan toteuttaa. Näihin kuuluvat esimerkiksi pitkäaikaisen ja viivästyneen Vitja-toiminnanohjaushankkeen loppuun saattaminen sekä kriittiset kuljetusvälineinvestoinnit.

Yhteenvetona voidaan todeta, että poliisin suorituskyky laskee, ellei voimavaratasoa nosteta:

— Rikosten selvittämisaste laskee entisestään, yhä enemmän rikoksia jää tutkimatta, piilorikollisuuden paljastaminen vähenee ja rikosvastuun toteutuminen heikkenee.

— Kiireellisten hälytystehtävien toimintavalmiusajat pitenevät, ja entistä enemmän hälytystehtäviä jää hoitamatta.

— Liikenneturvallisuutta vaarantavien ajotapojen ja törkeän liikenneturvallisuuskäyttäytymisen valvonta jatkaa vähenemistään.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Haja-asutusalueiden heikentyneiden turvallisuuspalvelujen tuottaminen vaikeutuu entisestään.*

— *Suunnitelmallinen valvonta ja ennalta estävä toiminta vähenevät, vihapuheen ilmapiiri laajenee ja luo tilaa yhä vakavammalle rikollisuudelle.*

— *Kansalaisten turvallisuudentunne ja turvallisuus heikkenevät.*

Hallintovaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan, että

— *poliisin henkilöresurssitaso palautetaan taloudellisen tilanteen parantuessa asteittain ensi vuosikymmenen puoleen väliin mennessä vuoden 2010 tasolle 7 850 henkilötyövuoteen,*

— *tapahuneen suorituskyvyn laskun sijasta poliisin suorituskyky nousee kattavasti ja kansalaisten turvallisuus paranee sekä edellä mainitut epäkohdat korjataan tehokkaasti.*

7 SUOJELUPOLIISI

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

Suojelupoliisin toiminnassa korostuu tiedustelullinen toimintatapa. Tämä tiedustelutieto on tärkeää myös siitä näkökulmasta, että sillä tuetaan osaltaan valtiollisen päätöksenteon perustumista relevantteihin, ajantasaisiin ja luotettaviin tietoihin.

Yleisen kehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet. Maamme turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ja niiden taustatekijät liittyvät laajalti maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin tapahtumiin ja kehityssuuntiin. Turvallisuuskysymysten rajat ylittävän luonteen vuoksi analysoidun kansainvälisen turvallisuustiedustelutiedon tarve on kasvanut merkittävästi. Tehokas globaaleihin uhkiin liittyvä turvallisuustiedustelu vaatii aiempaa monimuotoisempia keinoja ja lähestymistapoja.

Suojelupoliisin toimialaan kuuluvilla yhteiskunnan turvallisuuden kannalta erityisillä sektoreilla on tapahtunut nopeasti ja tapahtuu edelleen ainakin näkyvissä olevassa lähitulevaisuudessa merkittäviä muutoksia. On mahdollista, että eri ilmentymät kehittyvät entistä väkivaltaisempaan suuntaan. Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kaikkeen suojelupoliisin toimintaan.

Terrorismin torjunnan toimintaympäristö vaatii aiempaa selvästi enemmän työtä ja työvoimaa. Se vaatii myös kiireellisiä toimenpiteitä terrorismin torjunnan kehittämisessä ja uhkien havaitsemisessa sekä niihin puuttumisessa ja ennalta ehkäisemisessä.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Keskeisenä huolenaiheena näkyy Syyrian konfliktin vaikutusten ulottuminen maahamme. Suurimman uhkan muodostavat tällä tietoa radikaali-islamistisesti motivoituneet yksittäiset toimijat ja pienryhmät, joista ainakin osa on käynyt Syyrian taistelualueilla. Aiempaa useammalla Suomessa asuvalla henkilöllä on kytköksiä terroristiverkostoihin. Kesästä 2015 lähtien poikkeuksellisesti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä lisää terrorismiin todennäköisesti kytköksissä olevien henkilöiden määrää. Käytettävissä olevan tiedon perusteella näiden terrorismille jollakin tavalla myötämielisten henkilöiden kokonaismäärä on noussut Suomessa noin 350 henkilöön.

Myös tässä yhteydessä on huomattava, että todennäköisesti suurin osa turvapaikanhakijoista saa hylkäävän päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Heistä vain osa suostuu palaamaan vapaaehtoisesti, eikä vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyviä voida kuin osaksi palauttaa pakolla. Vuoden 2014 tietojen perusteella Eurooppaan on jäänyt yli 60 prosenttia kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa saaneista henkilöistä. Heidän kokonaismääränsä tulee jatkuvasti kasvamaan. Näiden ikään kuin yhteiskunnan ulkopuolelle jäävien kohdalla turvallisuusriskien arvioidaan kasvavan.

On myös varauduttava siihen, että ulkomaalaisperäiset jännitteet poliittisten, etnisten ja uskonnollisten ryhmien välillä heijastuvat jatkossa yhä enemmän myös Suomeen. Eri ryhmien välien kiristyminen voi jatkossa näyttäytyä myös väkivaltaisena toimintana. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu voi osaltaan luoda maaperää ulkomaalaisvihamieliselle liikehdinnälle.

Suojelupoliisin resurssit ovat jo ilman edellä mainittuja riskejä, uhkakuvia ja tarpeellisia toimenpiteitä kovin niukat. Pohjoismaisessa vertailussa resursseissa on enimmillään moninkertaisia eroja. Suojelupoliisi on toimintaympäristön muutoksesta johtuen aliresursoitu. Suojelupoliisin toimintaympäristön viime vuosien muutos on todennäköisesti nopein koko suojelupoliisin historiassa. Suurin muutos on meneillään terrorismintorjunnassa, mutta kehitys myös muilla suojelupoliisin toimintasektoreilla on nopeaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa. Tekninen kehitys ja erityisesti yhteiskunnan toimintojen siirtyminen yhä enenevässä määrin tietoverkkoihin asettaa erityisiä haasteita myös suojelupoliisille.

Suojelupoliisin tiedonhankinta on hankaloitunut merkittävästi voimakkaan digitalisaatiokehityksen myötä. Tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden toimintaan liittyvien tietovälineiden sisältämät tietomäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Tämä johtuu erityisesti sosiaalisen median nopeasta kehityksestä ja sen kasvavasta käytöstä kommunikaatiossa. Tämä ja järjestelmien kasvava kryptaus on kasvattanut yhä enemmän henkilö- ja tietoteknisten resurssien tarvetta.

Jotta suojelupoliisi kykenee suoriutumaan tehtävistään ja ennalta ehkäisemään toimialaansa kuuluvia uhkia, tulee viraston resursseja pitkäjänteisesti parantaa. Suojelupoliisi on osallistunut poliisin säästövelvoitteiden toteuttamiseen osaltaan ja samanaikaisesti tehostanut toimintaansa merkittävästi.

Ulkomaisten tiedusteluorganisaatioiden Suomen valtion turvallisuusintresseihin kohdistama tiedustelu jatkuu edelleen laajamittaisena perinteisenä luonteeltaan pitkäkestoisena ja jatkuvana

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

henkilötiedusteluna, mutta samalla vakoilu on siirtynyt merkittävästi myös tietoverkkoihin. Maan väkilukuun suhteutettuna Suomeen pysyvästi sijoitettujen ulkomaalaisten tiedustelu-upseereiden määrä on yksi suurimmista länsimaissa. Valiokunta katsoo, että laittoman tiedustelun torjumiseksi suojelupoliisin on kyettävä tekemään lähivuosina lisääntyviä panostuksia teknisiin järjestelmiin, henkilöstöön ja sen erityisosaamiseen.

Tietoverkkojen välityksellä valtiolliset ja muut hyvin resursoidut toimijat pyrkivät aktiivisesti hankkimaan poliittiseen päätöksentekoon ja merkittäviin tuotekehitysinnovaatioihin liittyvää tietoa. Verkkovakoilulta ja verkkovaikuttamiselta suojautumiseen ja siihen puuttumiseen — kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi — tarvitaan maassamme kiireellisesti uutta lainsäädäntöä.

Ulkomaisen tiedustelun keskeisiin päämääriin kuuluvat Suomen politiikan ennakoiminen ja päätöksiin vaikuttaminen. Säännöllisesti on myös havaittu pyrkimyksiä vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen. Tietojen hankintaa ja vaikuttamisyrityksiä kohdistetaan etenkin päätöksiä valmisteleviin ja niitä toteuttaviin tahoihin.

Valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan muutaman viime vuoden aikana on suojelupoliisin tietoon tullut konkreettisia tapauksia pyrkimyksistä vaikuttaa muun muassa Suomen energiapoliittiseen päätöksentekoon ja siihen liittyvään yleiseen mielipiteeseen. Muita ajankohtaisia tiedusteluprioriteetteja ovat etenkin Suomen poliittisen johdon ja väestön suhtautuminen Natoon liittymiseen, Suomen EU-politiikka, Suomen tuleva Arktisen neuvoston puheenjohtajuus sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät kysymykset Suomessa.

Valiokunta korostaa, että on välttämätöntä huolehtia kansallisen sääntelymme ajantasaisuudesta niin, että maamme omilla viranomaisilla on toimivaltuudet ja kyky saada asianmukaista tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista. Myös hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota asiaan. Olisi kestävämpiä, jos joutuisimme olemaan liiallisesti riippuvaisia tässä suhteessa muista valtioista. Jokaisella maalla on velvoite huolehtia omasta ja kansalaistensa turvallisuudesta ja perustaa siihen liittyvä päätöksenteko itse hankittuun tietoon. Onkin välttämätöntä kyetä hankkimaan tiedustelutietoa vakavista maamme kansallista turvallisuutta uhkaavista toiminnoista ja tapahtumista. Muun muassa hybrdivaikuttamisen ja digitalisaation myötä muuttuneessa toimintaympäristössä on pystyttävä entistä paremmin hankkimaan myös ilmiötason tietoa ja uhkaperusteista tietoa. Väärän tiedon levittäminen ja käyttäminen korostavat turvallisuusviranomaisten tarvetta tuottaa objektiivista, varmennettua ja analysoitua tietoa ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tueksi. On myös kyettävä torjumaan tehokkaasti kansallista turvallisuuttamme vakavasti uhkaavaa tietoverkkoihin tunkeutumista. Suojelupoliisin suorituskyvyn turvaaminen edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä.

Tiedustelun torjunnan näkökulmasta merkityksellistä on myös kysymys kaksoiskansalaisuudesta siltä osin kuin se asettaa Suomen kansalaisuuden omaavan kaksoiskansalaisen asemaan, jossa tämä voi joutua toimimaan Suomen etujen vastaisesti. Esimerkiksi kaikki Venäjän kansalaiset ovat kaksoiskansalaisuudesta riippumatta Venäjän lakien mukaan velvoitettuja auttamaan Venäjän turvallisuusviranomaisia.

Valiokunta toteaa selonteon ja saadun selvityksen perusteella, että

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *suojelupoliisin toimintakyky vaarantuu muuttuneessa toimintaympäristössä.*

Hallintovaliokunta edellyttää, että

— *suojelupoliisin toimintakyvyn edellyttämää lainsäädäntöä ajantasaistetaan ja*

— *suojelupoliisin suorituskyky turvataan.*

8 RAJATURVALLISUUS — RAJAVARTIOLAITOS

8.1 Rajavartiolaitoksen tehtävät

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen (rajavartiolaki 578/2005). Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001). Rajavartiolaitoksella on ainoana lainvalvontaviranomaisena toimivalta ja osaaminen vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin.

8.2 Suomella on unionin pisin Schengen-ulkoraja, mutta pieni Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen toimintaedellytyksiä on supistettu rajusti jo 1990-luvulta lähtien. Rajavartiolaitoksen henkilöstöä on vähennetty 1990-luvun alusta noin 25 prosenttia. Samaan aikaan on tehty laitoksen omin toimenpitein noin 2 500 virkamiehen siirto uusiin tehtäviin, joista 1 500 rajanylityspaikoille tarkastamaan enimmillään 1 600 prosenttia kasvanutta rajanylitysliikennettä. Rajavartiolaitos on lisäksi supistanut organisaatiotaan ja vähentänyt toimitilojaan merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana.

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

Rajavartiolaitos on jo pidempään ja ennakoiden uudistanut organisaatiotaan ja sopeuttanut toimintaansa niukkenevaan rahoitukseen. Toiminnan sopeuttaminen rahoitukseen on merkinnyt työn tekemisen ja valmiuden vähentämistä myös sellaisista toiminnoista, joista se ei ole kansallisen turvallisuuden vuoksi järkevää. Leikkaukset lisäävät todennäköisyyttä ajautua tilanteisiin, joissa riskit eivät enää ole hallittavissa omin toimenpitein.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Rajavartiolaitoksessa on yhä käynnissä talouden sopeuttamisohjelma, jolla toimeenpannaan edellisen hallituksen vuosina 2011—2012 tekemiä säästöpäätöksiä. Säästöpäätösten toimeenpanemiseksi laadittu vuoden 2012 sopeuttamisohjelma on suunniteltu suotuisamman turvallisuustilanteen vallitessa. Euroopan turvallisuustilanne ja Suomen rajaturvallisuustilanne ovat kuitenkin varsin lyhyessä ajassa muuttuneet huonompaan suuntaan, eikä näköpiirissä ole nopeaa käännettä parempaan.

Säästötoimien ulkopuolelle on maamme pitkästä ulkorajasta jätetty vain kaakkoisen maastorajan kattava valvonta (noin 200 kilometrin matkalla), ulkorajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta ja meripelastusjärjestelmän luotettavuus. Lisäksi sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteista on huolehdittu täysimääräisesti.

Ohjelman toimeenpano kuitenkin merkitsee sitä, että itärajan valvonnasta henkilöstö vähenee 40 prosenttia. Sopeuttamisohjelman aikana Rajavartiolaitokseen kohdistetut lisäsäästöt pakottavat uusiin sopeuttamistoimiin. Hallitusohjelmassa osoitettu laskennallinen sisäisen turvallisuuden lisämääräraha Rajavartiolaitokselle riittää kattamaan vain edellisen hallituksen vuoden 2014 aikana tekemät lisäleikkaukset.

Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevaa rahoitusta vähentävät kehysleikkaukset ja hintojen nousu. Sopeuttamistarpeeksi vuoteen 2021 mennessä arvioidaan 15 miljoonaa euroa.

Valiokunta tähdentää, että Suomen ja Venäjän raja muodostaa samalla Euroopan unionin ulkorajan. Suomi on aiemmin profiloitunut EU:ssa esimerkillisen tehokkaana ja osaavana rajavalvonnasta ja -turvallisuudesta huolehtivana jäsenmaana. Tilanne on kuitenkin muuttunut, ja Suomen oma rajavalvontakyky on heikentynyt.

Rajavartiolaitoksen pyrkimyksenä on ollut saadun selvityksen mukaan palauttaa itärajan valvontaan 100 rajavartijan työpanos rajanylityspaikoilta korvaamaan osaa valvontahenkilöstön vähennyksestä, mikä vähentää luonnollisesti muun muassa sujuvan rajaliikenteen vaatimia voimavaroja. Tätä tavoitetta on jouduttu pienentämään 80 rajavartijaan, kun kaikki suunnitellut rajanylityspaikkojen aukiolojen rajoittamiset eivät olleet mahdollisia.

Kehysten puitteissa Rajavartiolaitoksella on käytettävissään itärajan valvontaan arviolta ainoastaan 460—470 rajavartijaa. Hallitus on linjannut sisäisen turvallisuuden selonteossa huolehtivansa itärajan perustason valvonnasta ja tämän tason saavuttamiseksi kohdentavansa itärajan valvontaan yhteensä 160 rajavartijan lisäyksen. Valiokunta katsoo, että hallitus on tehnyt linjauksen tietoisena Rajavartiolaitoksen sisäisestä kohdennusmahdollisuudesta. Näin ollen loput 160 rajavartijan lisäyksestä tulee panna toimeen kohdistamalla pysyvät lisäresurssit Rajavartiolaitokselle.

Mainittu 160 rajavartijan työpanoksen kohdentaminen riittäisi kuitenkin vain aivan perustason valvontaan. Tämäkään taso ei mahdollistaisi reagointia pitkittyvissä tai useilla toimintasuunnilla samanaikaisesti ilmenevissä rajatilanteen poikkeamisissa.

Muista toimintamenoista 80—90 prosenttia puolestaan menee toiminnan kannalta välttämättömiin kiinteistöihin, tietojärjestelmiin ja kuljetusvälineisiin. Kiinteistömenojen osalta

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kiinteistöjen vuokramallin uudistaminen merkitsee Rajavartiolaitokselle lisäkustannuksia. Valiokunta katsoo, että Rajavartiolaitoksen hallinnassa vielä olevien syrjäisillä alueilla sijaitsevien partiomajojen, siltojen ja valvontatornien säilyttäminen on tarkoituksenmukaista ja on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista säilyttää ne myös vastaisuudessa Rajavartiolaitoksen hallinnassa.

Muun muassa Rajavartiolaitoksen merellisen kaluston on oltava kunnossa, toimintavarmaa ja lähtövalmiina. Rajavartiolaitoksen tarkoituksena on uusia vanhentunutta merivartioasemien venekalustoa uudella nopealla veneellä, korvata vanhentuneet rannikkovartioveneet uudella kelirikkokelpoisella ja öljyntorjuntakykyisellä venetyypillä ja peruskorjata kaksi ulkovartiolaivaa.

8.3 Leikkausten vaikutuksista

Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevaa rahoitusta pienentävät entisestään määrärahojen vähenemisen ohella hintojen nousu. Tämä merkitsee sitä, että Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän alasajoa joudutaan jatkamaan ja voimavaroja painopisteyttämään rajusti.

Saadun selvityksen perusteella Rajavartiolaitos keskittyy jatkossa huolehtimaan itärajan perustason valvonnasta, rajanylitysliikenteen turvallisuudesta ja meripelastuksen johtamisesta. Sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteista myös huolehditaan. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntahenkilöstöä sen sijaan vähennetään.

Itärajan rajanylityspaikkojen aukioloa joudutaan lisäksi rajoittamaan. Rajavartiolaitos on selvittänyt myös mahdollisuuksia sulkea Imatran, Niiralan ja mahdollisesti Nuijamaan rajanylityspaikat yöajaksi sekä rajoittaa Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen aukioloa. Imatran, Niiralan ja Nuijamaan rajanylityspaikkojen sulkeminen yöajaksi ei kuitenkaan ole osoittautunut mahdolliseksi. Helsinki-Vantaan lentoasemalla kasvavan rajanylitysliikenteen vaatiman lisähenkilöstön tarvetta vähennetään lisäämällä automaattisia rajatarkastuslinjastoja. Muilta osin mahdollisuus vastata liikenteen kasvuun menetetään. EU:n viisumitietoasetuksen mukainen sormenjälkitarkastus lisää yksittäisen viisumivelvollisen rajatarkastuksen kestoa 30—50 prosenttia. Lisäksi EU-kansalaisten tarkastusaika kaksinkertaistuu, jos komission ehdotukset pakollisista rekisterikyselyistä toteutuvat. Rajanylitysliikenteen sujuvuus heikkenee näistäkin syistä.

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

Peruskorjausta vaativasta vartiolaiva Merikarhusta luovutaan. Jäljelle jäisi kolme vartiolaivaa ja viisi SuperPuma-meripelastushelikopteria Helsinkiin ja Turkuun. Turun helikopteritukikohdan yöajan lennonjohtopalveluista on ilmoitettu luovuttavan.

Rajavartiolaitos suunnittelee luopuvansa Porkkalan, Kökarin, Kaskisen, Kalajoen ja Kemin merivartioasemista. Merivartioasemien 1960—1980-luvuilla hankituista vanhentuneista ja uusimista odottavista rannikkovartioveneistä on myös tarkoitus luopua vähitellen. Tämä

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

toimenpide heikentää meripelastusvalmiutta edelleen. Uusiin alusinvestointeihin ei ole osoitettu määrärahoja.

Leikkaukset heikentävät olennaisesti myös Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia hoitaa viranomaisaputehtäviä. Rajavartiolaitos on hoitanut vuosittain noin 600 poliisitehtävää, noin 1 300 etsintä- ja pelastustehtävää maa-alueilla ja noin 600 ensihoitotehtävää muuten kuin meripelastuksen yhteydessä. Suuri osa näistä tehtävistä jää vastaisuudessa muiden viranomaisten hoidettavaksi tai hoitamatta. Erityisesti tämä koskettaa Pohjois-Karjalaa, Kainuuta, Lappia ja Pohjanlahden aluetta. Rajavartiolaitos ei voi sitoutua harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden tuottamiseen jatkossa.

Toiminnan sopeuttamiseksi niukkenevaan rahoitukseen Rajavartiolaitos on lisäksi ilmoittanut tehostavansa edelleen sisäistä hallintoaan keskittämällä ja karsimalla esikuntatoimintojaan, vähentämällä henkilöstön perus- ja täydennyskoulutusta sekä säästämällä työterveyshuollossa ja matkustamisessa. Kuljetusvälineiden määrää vähennetään ja niiden käyttöikää jatketaan. Tieto- ja valvontajärjestelmien osalta keskitytään nykyisten järjestelmien ylläpitoon minimitasolla.

Näillä toimilla muista toimintamenoista olisi mahdollista saada noin 9 miljoonan euron säästö. Henkilöstöön kohdistuvaa sopeuttamistarvetta jäisi edelleen 100 henkilötyövuotta.

Rajavartiolaitoksen tulee joka tapauksessa varautua kaikkiin käytettävissä olevin keinoin valvontahenkilöstön merkittävään lisäykseen. Tilanteen helpottamiseksi Rajavartiolaitos onkin luonut äskettäin eläkkeelle siirtyneistä rajavartiomiehistä pysyvän lisäosan rajaturvallisuusreserviinsä. Ongelmatonta ei ole perustaa reserviä eläkkeelle siirtyneisiin rajavartioihin ainakaan pitempiä aikavälillä. Tärkeää on kuitenkin kyetä vastaamaan jossakin määrin vartiointin lisäämistarpeeseen sinä aikana, kun välttämättömällä lisärahoituksella koulutetaan rekrytoitavia uusia rajavartijoita. Lisäksi Rajavartiolaitos on ilmoittanut palauttavansa omin toimenpitein 80 rajavartijan työpanoksen rajanylityspaikoilta itärajan valvontaan vuoden 2018 loppuun mennessä.

Rajaturvallisuuden vahvistaminen edellyttää lisärahoitusta, lisähenkilöstön kouluttamista ja palkkaamista sekä toimintaedellytyksiä heikentävistä sopeuttamistoimista luopumista.

Valiokunta muistuttaa, että hallitusohjelman 12 luvun sisäistä turvallisuutta koskevassa osassa todetaan: "Jännittynyt turvallisuuspoliittinen tilanne Suomen lähialueilla ja uudentyyppiset uhkakuvat edellyttävät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden resurssien tarkistamista ja kohdentamista vastaamaan muuttunutta tilannetta". Sisäisen turvallisuuden selonteko ei noudata tätä linjausta.

Olennaista on huomioida, että RVL:n resurssileikkaukset vaikuttavat suoraan myös Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontakykyyn.

8.4 Rajaturvallisuuden palauttaminen ja muut toimenpiteet sekä johtopäätöksiä

Suomen ja Venäjän raja muodostaa noin 1 300 kilometrin pituiselta matkalta Euroopan unionin ulkorajan. Suomi on profiloitunut EU:ssa esimerkillisen tehokkaana ja osaavana rajavalvonnasta

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

ja -turvallisuudesta huolehtivana jäsenmaana. Sisäisen turvallisuuden selonteossa on kuitenkin jouduttu tunnustamaan se tiedossa oleva epätydyttävä tilanne, että rajajärjestys ja rajaturvallisuus ovat itärajallamme tosiasiallisesti entistä voimakkaammin riippuvaisia Venäjän rajavalvontajärjestelmästä.

Rajavartiolaitoksen toiminnan edellyttämät resurssit on vuonna 2012 määritelty aivan toisenlaisessa rajaturvallisuustilanteessa ja tältä pohjalta tehty päätökset rahoituksen säästötoimenpiteistä. Huolimatta turvallisuusympäristön olennaisesta muuttumisesta, on rahoituksen leikkauspolitiikkaa jatkettu vuosittain valtiontalouden kehys- ja budjettipäätöksillä. Vielä sisäisen turvallisuuden selonteossakin katsotaan riittävää olevan, että itärajan perusvalvonnasta kyetään huolehtimaan.

Vakaa ja rauhallinen tilanne itärajalla on riippuvainen paitsi omista toimistamme myös Venäjän kyvystä ja halusta säilyttää tilanne hallittuna. Kuten edellä on todettu, rajavalvontamme tosiasiallinen heikentyminen viime vuosina on lisännyt riippuvuuttamme Venäjän toimenpiteistä. Valiokunta korostaa Suomen ja Venäjän pitkäaikaisen ja vakiintuneen kiinteän rajavartioyhteistyön jatkuvuuden ja pysyvyyden erityistä merkitystä.

Valiokunta painottaa, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä palauttaa uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi sekä luoda valmius vastata mahdolliseen pitempikestoiseen rajatilanteen heikentymiseen.

Edellä lausuttuun viitaten hallintovaliokunta katsoo, että Rajavartiolaitoksen rahoitusta tulee lisätä rajaturvallisuuden vahvistamisen edellyttämän lisähenkilöstön kouluttamiseen ja palkkaamiseen, toimintaedellytyksiä heikentävistä sopeuttamistoimista luopumiseen sekä lisääntyvien EU-velvoitteiden toimeenpanemiseen. Pelkästään hallituksen selonteossa esittämä linjaus 160 rajavartijan kohdentamiseksi itärajan valvontaan perustason saavuttamiseksi edellyttää lisäresursseja Rajavartiolaitokselle.

Käsiteltävänä olevan selonteon johdosta hallintovaliokunta painottaa rajaturvallisuuden osalta seuraavia seikkoja:

— *Rajavartiolaitoksella on ainoana lainvalvontaviranomaisena toimivalta ja osaaminen vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin.*

— *Rajojen koskemattomuuden ja loukkaamattomuuden turvaaminen ovat perustavanlaatuisia itsenäisen valtion velvoitteita.*

— *Uskottava kansallinen rajaturvallisuusjärjestelmä ennaltaehkäisee laitonta toimintaa valtakunnan rajoilla. Rajaturvallisuusjärjestelmän tehokkuus on tärkeää myös hybridiuhkien torjunnassa, jolloin vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa.*

— *Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä luo perustan alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja myös sen turvaamiselle.*

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä tukee ulko- ja turvallisuuspoliittista liikkumavaraamme.*

— *Valiokunta korostaa kantanaan, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä palauttaa uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi sekä luoda valmius vastata mahdolliseen pitempikestoiseen rajatilanteen heikentymiseen. Tämä edellyttää muun muassa vahvaa ja välitöntä panostusta lisähenkilöstön koulutukseen ja rekrytointiin. Valiokunta korostaa, että varsin pienellä rahoituksella tilannetta voidaan korjata aivan olennaisesti (palkkausmenot noin 60 000 euroa/hyv).*

9 PTR -YHTEISTYÖ

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö (PTR-yhteistyö) on kansainvälisesti ainutlaatuinen yhteistyön muoto. Yhteistyötä on tehty jo vuosikymmenet, mutta viime vuosina yhteistyö on laajennut myös rikostiedusteluun. PTR-yhteistyönä tehtävä rikostiedustelu painottuu vakavaan ja rajat ylittävään rikollisuuteen. PTR-yhteistyön tavoitteena on edistää viranomaisyhteistyötä siten, että sisäiseen turvallisuuteen liittyvät tehtävät voidaan hoitaa tehokkaasti ja joustavasti. PTR-yhteistyö perustuu nykyisin lakiin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009; HaVM 6/2009 vp — HE 26/2008 vp).

Yhteistyöllä on parannettu mm. rikostorjunta- ja rikostilannekuvaa, minkä avulla kyetään aikaisempaa paremmin tunnistamaan uusia rikosilmiöitä ja yhteen sovittamaan niin poliisiyksiköiden kuin Tullin ja Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa. Yhteistyö on myös parantanut kansainvälistä operatiivista tiedonvaihtoa.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta on toiminut jo perinteisesti hyvin. Eri viranomaisten toimintakykyä on tehtävästä riippuen kyetty hyödyntämään erityisesti maamme rajaseuduilla muun muassa hälytystehtävissä lähimmän partion periaatteella. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat tehneet yhteistyötä esimerkiksi harva-alueilla työvuorosuunnittelussa siten, että poliisi- ja rajavartiotehtäviin kykenevien viranomaispartioiden alueellinen ja ajallinen peitto olisi mahdollisimman hyvä.

Vuosia jatkunut PTR-viranomaisten voimavarojen väheneminen on johtanut siihen, että kukin PTR-viranomainen on joutunut keskittämään voimavarojaan omiin ydintehtäviinsä. Kunkin viranomaisen tehtäväkentän "reuna-alueilla" tapahtuva yhteistyö, jolla on saavutettu vähin voimavaroin lisävaikuttavuutta, tulee vähenemään. Esimerkkinä voidaan mainita harvaan asuttujen alueiden turvallisuustehtävät.

Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteisessä hankkeessa molemmat viranomaiset toteuttavat toisilleen kuuluvia tehtäviä rajanylityspaikoilla silloin, kun se on liikennejärjestelyjen ja tarkastustoiminnan vuoksi järkevää. Tulli suorittaa raskaan liikenteen kuljettajille myös Rajavartiolaitoksen vastuulle kuuluvan rajatarkastuksen tehdessään omat tullin vastuulle kuuluvat tarkastukset. Vastaavasti Rajavartiolaitos suorittaa muun kuin raskaan liikenteen rajatarkastuksen yhteydessä tullin vastuulle kuuluvia tehtäviä. Toimintamalli on otettu käyttöön vuoden 2015 alusta alkaen Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikoilla erityisesti liikenteen sujuvuuden parantamiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Edellä lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintakyky on kuitenkin pidemmällä aikavälillä jatkuvasti heikentynyt resurssitilanteesta johtuen. Tämän vuoksi PTR-yhteistyöstä saatavat hyödyt ovat viime aikoina heikentyneet. Selonteossa lausutun myötä heikkenevä kehitys tulee jatkumaan.

— *PTR-yhteistyön hyödyt heikkenevät.*

10 PUOLUSTUSVOIMAT JA SISÄINEN TURVALLISUUS

10.1 Johdanto

Eri viranomaisille on määritelty lainsäädännössä omat vastuunsa uhkien torjumiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Entistä useammin uhkiin vastaaminen vaatii useamman viranomaisen tehokasta yhteistyötä. Viranomaisten resurssit pakottavat myös etsimään synergiaetuja tehokkaasta viranomaisten yhteistyöstä.

Sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi puolustusvoimat tukee muita viranomaisia. Puolustusvoimien eri toimialojen yhteistyö sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kanssa on jatkuvaa. Valmiutta ylläpidetään yhtenäisellä tilannekuvalla ja toimintaa kehitetään yhteisillä suunnittelutilaisuuksilla, viranomaisten välisillä yhteistoimintasopimuksilla sekä harjoittelemalla eri tilanteita yhdessä erityisesti poliisin, pelastuslaitosten ja Rajavartiolaitoksen kanssa.

10.2 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille

Muiden viranomaisten tukeminen on lakisääteinen tehtävä, jota puolustusvoimat toteuttaa käytössään olevilla resursseilla ja tehtävään soveltuvilla suorituskyvyillään vaarantamatta kuitenkaan tärkeintä omaa tehtäväänsä, Suomen sotilaallista puolustamista. Valiokunta katsoo, että muiden viranomaisten tukemistehtävä soveltuu hyvin puolustusvoimien tehtäväkokonaisuuteen. Sisäisen turvallisuuden viranomaisten vastuun jaon muuttamista suhteessa puolustusvoimiin ei valiokunta näe tarpeelliseksi. Sen sijaan puolustusvoimien tukitehtävän toteuttamisen lainsäädännöllisiä edellytyksiä on aiheellista selvittää ja tarvittaessa ryhtyä lainvalmistelutoimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan paremmin muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia.

Viranomaistuen ja -yhteistyön näkyvin muoto on puolustusvoimien antama virka-apu sisäisestä turvallisuudesta vastaaville poliisille, pelastuslaitoksille ja Rajavartiolaitokselle. Virka-avulla tarkoitetaan puolustusvoimien muille viranomaisille lakiin perustuvasta pyynnöstä antamaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi silloin, kun vastuuviranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät tai tarvitaan puolustusvoimien erikoishenkilöstöä ja -välineistöä. Yksittäisistä viranomaistoimijoista merkittävin virka-avun pyytäjä on poliisi.

On tärkeää, että puolustusvoimat ylläpitää ja kehittää sotilaallisia suorituskykyjä, joita voidaan käyttää myös virka-aputilanteissa. Varuskunnissa onkin jatkuvassa kahden tunnin lähtövalmiudessa olevia virka-aputehtäviin koulutuksen saaneita ja palkatun

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

sotilashenkilökunnan johtamia varusmiesvirka-apuosastoja. Lisäksi on eri virka-apuvalmiudessa olevia palkatusta henkilöstöstä koottuja osastoja, sukeltajia, raivaajia, panssaroituja ajoneuvoja, lentokalustoa, sota-aluksia ja muuta kalustoa.

10.3 Virka-avun eri muodot

Tavanomaisella virka-avulla ja siihen rinnastettavilla velvoitteilla tarkoitetaan tehtäviä, jotka eivät edellytä virka-avun antajalta voimakeinojen käyttöä. Tyypillisiä tällaisia poliisin pyytämiä tehtäviä ovat etsinnät, alueen eristämiset, liikenteen ohjaustehtävät, räjähteiden tunnistamiset, helikoptereiden ja miehittämättömien lennokkien käyttö, tutkintaan liittyvät asiantuntijatehtävät ja erilaiset kalustolainat. Tyypillistä pelastustoimelle annettavaa virka-apua ovat erilaiset sotilaspalokuntien tehtävät, suojeluyksiköiden (CBRN) tehtävät sekä meripelastus- ja öljyntorjuntatehtävät. Sotilaspalokunnat hoitavat lisäksi hälytystehtäviä myös puolustusvoimien alueiden ulkopuolella. Rajavartiolaitokselle annettava virka-apu rajoittuu pääasiassa kalusto- ja asiantuntijatukeen.

Tavanomaisesta poikkeavaa virka-apua ovat aseellinen virka-apu poliisille sekä osallistuminen vaativaan suojelupelastustoimintaan. Aseelliseen virka-apuun poliisille kuuluvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja poliisin nimenomaiseen virka-apupyyntöön perustuvat tehtävät, jotka voivat edellyttää virka-avun antajalta myös voimakeinojen käyttöä. Kysymys voi olla jopa järeämpien sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen keskeyttämiseksi tai estämiseksi. Tyypillisiä tehtäviä ovat esimerkiksi välineistön ja erityishenkilöstön tuki lennokeilla toteutettavaan tiedusteluun tai poliisin toiminnan suojaaminen panssaroiduilla ajoneuvoilla. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaan poliisi päättää sekä voimakeinojen että sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä.

Puolustusvoimien lakisääteisiä muiden viranomaisien tukemiseen liittyviä virka-avun antamiseen rinnastettavia velvoitteita ovat muun muassa osallistuminen pelastustoimintaan, sotilasräjähteiden raivaaminen sekä lento- ja meripelastustoiminta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan varusmiehistä muodostettuja virka-apuosastoja ja reserviläisiä voidaan käyttää vain tavanomaisissa virka-aputehtävissä tietyin turvallisuusrajoittein. Tavanomainen, mutta ei-tyypillinen virka-aputehtävä on esimerkiksi ollut vuonna 2015 Torniossa, missä puolustusvoimat on tukenut poliisia ja muita viranomaisia turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestelytehtävissä palkatun sotilashenkilökunnan johtamilla varusmiesvirka-apuosastoilla. Useissa tapauksissa varusmiesten osuus on ratkaiseva koko virka-apupyynnön toteuttamisen kannalta. Virka-avun tarvitsija saa tällöin käyttöönsä monenlaisiin tehtäviin koulutetun, yhtenäisesti toimivan ja varustetun sekä lukumääräisesti merkittävän kokoisen "nopean toiminnan joukon".

10.4 Virka-aputehtävät ja viranomaisien tarpeet

Puolustusvoimien virka-aputehtävien tarpeiden arvioidaan säilyvän jatkossakin vähintään samalla tasolla kuin nykyisin. Sotilasräjähteiden tunnistamisen ja raivaamisen arvioidaan säilyvän merkittävänä osana muille viranomaisille annettavaa tukea. Uusien suorituskykyjen,

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

kuten helikoptereiden, lennokkien ja etsintärobottien, käyttö virka-aputehtävissä on jo arkipäivää.

Pelastustoimintaan osallistuminen on jatkossakin merkittävä osa tukea muille viranomaisille. CBRN-aineiden aiheuttamat uhkat onnettomuuksissa tai niiden liittyminen rikolliseen toimintaan aiheuttaa virka-apupyyntöjä myös puolustusvoimille. Tämä tarve on otettu huomioon puolustusvoimien päätehtävään tarvittavien CBRN-suorituskykyjen kehittämisessä.

Tietoverkkoihin kohdistuva rikollisuus tai muu tarkoituksellinen vahingoittaminen on merkittävä uhka yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle. Puolustusvoimat osana valtionhallinnon viranomaiskenttää kehittää omaa osaamistaan myös kyberturvallisuusalalla. Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismirikosten uhka on myös otettava huomioon. Vaikka aseellisten voimakeinojen käyttöä vaativien virka-aputilanteiden uhka on arvioitu suhteellisen alhaiseksi, on tärkeää, että puolustusvoimat varautuu niihin yksittäistenkin tapahtumien aiheuttaman merkittävän riskin takia. Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimat ylläpitää kykyä antaa sotilaallisten voimakeinojen käyttöä vaativaa virka-apua missä tahansa Suomen alueella.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös säätämismääräyksessä olevaan lainsäädäntöön, joka koskee puolustusvoimien kansainvälisen avun antamista sisäasiainhallinnon viranomaisille niiden kansainvälisissä tehtävissä (HE 107/2016 vp).

11 PELASTUSTOIMI JA HÄTÄKESKUSLAITOS

11.1 Pelastustoimi

Pelastusviranomaisten tehtävänä on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tehtävänä on myös pelastaa ihmiset onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua, turvata tärkeät toiminnot ja rajoittaa onnettomuuksien seurauksia tehokkaasti (pelastuslaki 379/2011).

Pelastustoimi on tarkoitus uudistaa maakuntauudistuksessa muodostettavien maakuntien pohjalte samassa aikataulussa ja samalla aluejaolla (HE 15/2017 vp ja HE 16/2017 vp). Voimassa olevan pelastuslain mukaan pelastustoimi on kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen uudistuksessa ehdotetaan pelastustoimen järjestäminen siirrettäväksi 18 maakunnan vastuulle. On tärkeää, että palvelujen tuottamisessa voidaan myös vastaisuudessa käyttää nykyiseen tapaan sopimuspälokuntia. Pelastustoimen uudelleen organisoimisella maakuntauudistuksessa samanaikaisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta tarkoituksena on muun muassa turvata pelastustoimen mahdollisuudet jatkossakin suorittaa ensihoitotehtäviä ja ensivastetehtäviä.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa pelastustoimen uudelleen järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa säädetään pelastustoimen palvelutasosta, jonka tulee vastata kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin sekä onnettomuusuhkiin. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Maakunnan valtuuston tehtävänä on päättää pelastustoimen palvelutasosta. Päätöksessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Uudistuksella tavoitellaan tehokkaampaa, taloudellisempaa ja laadukkaampaa järjestelmää, jossa 18 maakunnallista pelastuslaitosta kykenee varautumaan myös harvinaisiin suuronnettomuuksiin ja luonnonkatastrofeihin koko maassa. Uudistuksella on tarkoitus varmistaa pelastustoimen resurssien tehokas käyttö niin, että pelastustoimen toimintavalmius ja suorituskyky kyetään turvaamaan. Pelastustoimen voimavarat ja mahdollisuudet tuottaa palveluja säilyvät uudistuksessa pääosin siellä, missä ne ovat nykyisin pelastustoimen alueellisessa järjestelmässä.

Valiokunta ottaa tarkemmin kantaa pelastustoimen voimavarojen käytön tehostamiseen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantamiseen pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia koskevan hallituksen esityksen HE 16/2017 vp käsittelyssä ja sen päätteeksi myöhemmin annettavassa hallintovaliokunnan mietinnössä.

11.2 Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmähanke on käynnistetty kuluvan vuosikymmenen alussa. Uusi hätäkeskusjärjestelmä (ERICA) on alkuperäisen käyttöönottoaikataulun mukaan suunniteltu otettavaksi käyttöön vuoden 2015 loppuun mennessä. Tämänkin järjestelmän toteutuksessa on kuitenkin tapahtunut viivästyksiä. Toimintaympäristö on ollut muutoksessa, ja hankkeen viivästykset ovat johtuneet saadun selvityksen mukaan pääosin siitä, että erittäin kriittinen järjestelmä toteutetaan viranomaisen turvallisuusverkon (TUVE) sisälle. Järjestelmä on vaatinut huomattavasti enemmän suunnittelu- ja toteutusaikaa kuin on osattu toimitussopimusta vuonna 2011 tehtäessä arvioida. Saadun selvityksen mukaan järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa hätäkeskuksissa vuoden 2017 aikana.

Valiokunta toteaa, että mittavan rakenneuudistuksen yhteydessä Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä on vähentynyt vuosien 2011—2015 aikana 763 henkilöstä noin 600:aan. Rahoituskehysten puitteissa henkilöstömäärä on jatkanut alenemistaan. Valiokunta on jo aiemmin todennut, että palvelutason olennainen lasku tarkoittaa kansalaisten suuntaan muun muassa lisääntyneitä kuolemantapauksia ja merkittävien omaisuusvahinkojen määrän kasvua. Ensihoidon, pelastustoimen ja poliisin osalta vaikutukset merkitsevät toiminnallista viivettä siitä aiheutuvine seurausvaikutuksineen.

Saadun selvityksen mukaan Hätäkeskuslaitos joutuu jatkamaan myös vuonna 2017 sopeutustoimia sekä lykkäämään investointeja aiempien säästöpäätösten perusteella. Myönteistä on, että pitkään työn alla ollut hätäkeskusuudistus on loppusuoralla painopisteen ollessa tällä hetkellä hätäkeskustietojärjestelmä ERICAn käyttöönotossa. Valiokunta tähdentää, että uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönoton turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Hätäkeskusuudistuksen ja uuden verkottumaan kykenevän hätäkeskustietojärjestelmän myötä valiokunta arvioi tarkentuneesti, että nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttää vähintään noin 600 henkilötyövuoden henkilöstötasoa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että huolehditaan riittävästä pätevän ja kielitaitoisen henkilöstön koulutuksesta.

Hätäkeskuslaitos on keskeinen toimija kokonaisuusturvallisuuden kentässä ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvan tuottajana. Se on hätätilanteiden osalta tiedonkulun keskipiste ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn näkökulmasta taho, joka sovittaa yhteen kiireellisten

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

hälytysviranomaisten toimintaa ja huolehtii rajallisten resurssien priorisoinnista eri viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti.

Hätäkeskuslaitoksen määrärahataso on suhteellisen pieni sen rooliin nähden etenkin varautumisnäkökulmasta. Hätäkeskustoiminnan merkitys korostuu entisestään hybridisodankäynnin ja kyberturvallisuuden uhkakuvissa. Varautumiseen liittyvä rooli usein unohdetaan määrärahoja mitoitettaessa ja mitoitus tehdään pikemminkin normaaliolojen keskiarvokuormitukseen perustuen.

12 TULLI

Selonteon puutteena on myös se seikka, ettei siinä käsitellä Tullia sisäisen turvallisuuden viranomaisena, vaikka Tullille on säädetty erillislainsäädännössä velvoitteet lainvalvonta- ja rikostorjuntatehtäviin. Esitutkintaviranomaisena Tulli on erikoistunut ja keskittynyt ulkomaanliikenteessä (tavara- ja matkustajavirrat) tapahtuvien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Rikostorjunnalliset toimet on kytketty vahvasti Tullin valvontaprosesseihin vaikuttavuus- ja tehokkuussyistä. Ulkomaanliikenteen valvonnassa ja rikostorjunnassa kansainvälinen yhteistyö on korostetussa asemassa. Tullin tehtävänä on valvoa reaaliaikaisesti rajat ylittävää tavara-, matkustaja-, ajoneuvo- ja alusliikennettä EU:n ulkorajojen ohella myös sisärajoilla. Tullivalvonnalla pyritään estämään, ettei tavaraa kuljetusten ja varastoinnin aikana pääse luvattomasti liikkeeseen Suomessa tai yhteisöalueella.

Kuten muutkin viranomaiset, myös Tulli on joutunut sopeuttamaan toimintaansa jo pitkään niukkenevaan rahatilanteeseen. Valtion aiempien tuottavuusohjelmien leikkaukset on pantu toimeen etupainotteisesti.

Auto- ja valmisteverotukseen liittyvät tehtävät on päätetty siirtää Tullilta Verohallintoon. Mainitusta siirrosta huolimatta Tulli huolehtii edelleen siirtyviin tehtäviin liittyvien tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä vuosina 2017—2019.

Tulli hoitaa edelleen tulliverotuksen sekä osan valmisteverotuksen ja maahantuonnin arvonlisäverotuksen tehtävistä sekä entisen laajuiset valvonta- ja rikostorjuntatehtävät. Valiokunta on jo aiemmin todennut, ettei siirto ole rikostorjunnan ja kattavan verokertymän varmistamisen kannalta ongelmaton. Joka tapauksessa on tärkeää huolehtia siitä, ettei valtiolle tule fiskaalisia menetyksiä eikä verorikollisuus pääse laajenemaan eikä rikostorjunta heikkenemään. Tullin tulee tukea mahdollisuuksiensa puitteissa Verohallintoa Tullilta siirtyvien tehtävien vastaanottamiseksi, jotta riskit verovajeen ja verojäämien kasvamiseksi pystytään minimoimaan ja viranomaisten kyky torjua harmaata taloutta paranee. Tämä edellyttää Tullin ja Verohallinnon yhteistyön tiivistämistä.

Euroopan unionin uuden tullikoodeksin, jonka soveltaminen on alkanut 1.5.2016, edellyttämät tietojärjestelmät on otettava käyttöön vaiheistetusti kaikilta osiltaan vuoden 2020 loppuun mennessä. Tulliselvitysjärjestelmien uudistus on erittäin merkittävä kehityshanke Suomen ja koko EU:n ulkomaankaupan toimivuuden ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten edistämiseksi. Toimivat tulliselvitysjärjestelmät ovat perusedellytys myös Tullin valvonnan ja rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Tullin valvontasektorin laitehankintojen kehityssuunnitelmilla ja niiden toimeenpanolla kyetään osana turvaamaan Tullin kyky huolehtia riittävästä valvontatyöstä yhdessä asianmukaisen henkilöstöresurssin työpanoksen kanssa. Toimintansa ja resurssiensa kohdentamisen suunnittelussa Tullin tulee pyrkiä varmistamaan nopea reagointikyky toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksiin yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Tulli on myös kuluvana vuonna tilanteessa, jossa sen on jatkettava henkilöstömääränsä vähentämistä. Tehtävien siirrosta Verohallintoon seuraa noin 200 henkilötyövuoden vähennys. Tämän lisäksi rahoitus riittää noin 1 900 henkilön palkkausmenoihin, mikä tarkoittaa sitä, että Tullin on vuonna 2017 vähennettävä henkilöstöään noin 80:llä työntekijällä. Tämä ei välttämättä onnistu luonnollisen poistuman kautta.

Tulli on ilmoittanut jatkavansa harmaan talouden torjuntaa ja ylisuurten alkoholijuomaerien valvontaa mahdollisimman laajalti kehysten puitteissa, ellei erityisrahoitusta ole saatavilla. Tullin rikostorjunnalla on omalla erikoisosaamisalueellaan olennaisen tärkeä tehtäväkenttensä muun muassa huumausainerikollisuuden paljastamisessa ja torjunnassa.

13 LAAJAMITTAINEN MAAHANMUUTTO EUROOPPAAN

13.1 Maahanmuuttokriisi ja sen heijastusvaikutukset turvallisuuteen

Toimintaympäristön muutoksen kuvauksessa selonteossa on todettu yleismaailmallisten arvojen kunnioituksen horjumisen, sovittujen sääntöjen noudattamatta jättäminen ja muutosten nopeus. Tälle kaikelle katsotaan olevan tunnusomaista ennustamattomuus. Samalla todetaan tarve hankkia ja analysoida tietoa muuttujista, mahdollisuuksista ja uhista.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei muuttoliikkeen ja siitä syntyneen maahanmuuttokriisin osalta voida puhua ainakaan kovin suuresta ennustamattomuudesta, vaan siitä, että Euroopassa ei ole suhtauduttu muutokset merkkeihin riittävällä vakavuudella eikä kaikissa jäsenmaissa ole saatettu rajavalvonta- ja maahanmuuttojärjestelmiä asianmukaiselle tasolle. Välimeren yli suuntautuvista muuttovirroista ja Lähi-idän kriisin vaikutuksista on muun muassa UNHCR varoittanut pitkään. Yhteisesti hyväksyttyjen eurooppalaisten sääntöjen puutteellinen noudattaminen ja toisistaan poikkeava toimeenpano ovat johtaneet maahanmuuttokriisiin.

Kysymyksessä on vakava kriisi sekä maanosamme pyrkiville ihmisille että unionille ja sen jäsenmaille. Kun rajavalvonta- ja vastaanottojärjestelmät eivät ole toimineet, laittomasti Eurooppaan saapuneet ihmiset, jotka eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin, ovat päässeet hallitsemattomasti liikkumaan unionin alueella. Tämä puolestaan on johtanut sisärajatarkastusten käyttöön ottamiseen, jotta oikeudetonta liikkumista voidaan rajoittaa ja estää. Hallitsematon maahantulo on johtanut myös siihen, että kaukaa maailmalta on Suomeenkin saapunut maamme väkiluku huomioon ottaen huomattavia ihmismääriä.

Valiokunta pitää välttämättömänä yhteistä eurooppalaista täsmällistä normistoa ja sen yhtenäistä käytännön soveltamista maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa (komission ehdotukset yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisesta; Common European Asylum

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

System). Järjestelmät on välttämätöntä saada toimimaan viipymättä tehokkaasti, ja sen vuoksi tarvitaan direktiivien sijasta komission ehdottamin tavoin asetusperusteista suoraan sitovaa sääntelyä. Sen yhtenäiseksi soveltamiseksi tarvitaan muun muassa komission ehdottamia toimenpiteitä Euroopan turvapaikka-asiain tukiviraston (EASO) muuttamiseksi Euroopan turvapaikkavirastoksi (European Union Agency for Asylum, EUAA).

Vuoden 2016 aikana laittoman maahantulon painopiste on Välimeren alueella siirtynyt Turkin suunnasta epävakaa tilassa olevaan Libyaan, jonka rannikolta lähdetään kohti Eurooppaa. Käytännössä näyttää siltä, että Eurooppa on paljolti ihmissalakuljettajien armoilla. Eurooppaan pyrkijät tulevat ihmissalakuljettajaverkostojen houkuttelemista ja tukemista Libyan rannikolle laajalti Saharan läpi. Rannikolla he ovat eri pituisia aikoja ennen kuin salakuljettajat lähettävät heidät yleensä heikkokuntoisilla kumiveneillä sopivalla säällä Välimerelle. Tarkoitus on, että näillä ihmisillä on mahdollisuus selvitä yli Libyan aluevesien. Heidät pyritään pelastamaan kansainväliseltä vesialueelta ja kuljettamaan kansainvälisen merilainsäädännön mukaisesti lähimpään turvalliseen paikkaan. Kun pelastettuja ei voida kuljettaa tällä hetkellä Libyaan, määränpää on käytännössä Italia.

Välimerellä on monia viranomaistoimijoita rajavallvonnan, rikollisuuden torjunnan (esimerkiksi salakuljetus) ja meripelastuksen tehtävissä. Käytännössä toimijat joutuvat laajalti keskittymään etsintä- ja pelastustoimiin Libyan aluevesirajan tuntumassa. Viime vuonna 48 tunnin sisällä enimmillään noin 10 000 ihmistä on tuotu Italian rannikkovartioston tai Frontexin koordinoimilla taikka muiden viranomaisten aluksilla sekä niin sanotuilla NGO-aluksilla (non governmental organisations) Italiaan. Salakuljettajien verkostot toimivat myös Euroopassa, ja esimerkiksi Italian vastaanottokeskuksista osataan noutaa turvapaikanhakijoita kuljetettavaksi muualle Eurooppaan.

Tilanteen haastavuutta kuvaa se, että Libyan kautta saapuvat eivät pääosaltaan täytä kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä. He eivät juurikaan tule käytettävissä olevan tiedon perusteella Syyriasta tai muista keskeisistä kriisikohteista, vaan etupäässä Saharan eteläpuoleisesta ja läntisestä Afrikasta. Pääosin lähdön syynä lienee toivo paremmasta toimeentulosta ja muutoinkin paremmasta elämästä. Tulo Eurooppaan saattaa kuitenkin osoittautua odotuksiin nähden pettymykseksi, mikä voi puolestaan purkautua ajan mittaan negatiivisella tavalla.

Libyan tilanne vaikuttaa ainakin tällä hetkellä hankalalta senkin vuoksi, ettei ihmissalakuljettajien toimintaa kyetä estämään tai hillitsemään. Salakuljettajien vesille laskemien veneiden lähdön estämiseen voimakeinoin ei näyttäisi olevan halukkuutta siihen sisältyvien laajempien jännitystä lisäävien riskien vuoksi.

Maahanmuuttokriisin hallitseminen edellyttää jäsenmaissa yhtenäisten sääntöjen noudattamista myös kielteisen päätöksen saaneiden ripeässä palauttamisessa. EU:n sisällä on välttämätöntä torjua hallitsematon liikkuminen. Samalla suojelua saavien kotoutumiseen on panostettava tehokkaasti. Lisäksi on välttämätöntä kyetä vaikuttamaan lähdön taustoihin, perussyihin, niin, etteivät ihmiset lähde vaaralliselle ja epäinhimilliselle matkalleen Eurooppaan. Komissio on muun muassa sisäasiain sektorilla kiinnittänyt huomiota myös toimenpiteisiin lähtömaissa. Nämä toimenpiteet, jotka koskevat monien hallinnonalojen toimijoita, siis myös ainakin osaa

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

perinteisen niin sanotun UTP-sektorin toimijoita, ovat kuvaava esimerkki siitä, että yhteisen päämäärän saavuttaminen ei onnistu korostetun sektoroituneiden toimijoiden tai toimintojen kentässä, olipa kysymys kansainvälisestä tai kansallisesta toiminnasta.

Yleismaailmallinen arvojen kunnioituksen hiipuminen ja kiihkokansallisten ryhmittymien esiintulo ei ole vain muualla havaittu ilmiö. Tiedonvälityksen nopeus ja yhteydenpidon helppous ovat aikaansaaneet sen, että maahanmuuttokriisiin liittyy ilmiöitä ja tekijöitä, joiden voidaan arvioida heikentävän turvallisuutta maassamme. Myös Suomessa toimivilla ääriliikkeillä on hyvin toimivat yhteydenpitotavat ulkomaisiin vastaaviin liikkeisiin — ja päinvastoin. Esimerkkinä siitä, ettei informaatiovaikuttamisen vaikuttavuutta pidä meilläkään vähätellä, voidaan mainita, että ISIS on onnistunut houkuttelemaan riveihinsä tuhansia eurooppalaisia, joilla ei ole ollut välttämättä minkäänlaista ääriликetaustaa. Avoin yhteiskunta on tässäkin suhteessa haavoittuva. Ulkomaalaisvastainen nationalismi on lisäksi vahvistunut Euroopan ohella muuallakin maamme lähialueilla, ja informaatiovaikuttamisella on tässäkin suhteessa ollut oma merkityksellinen osuutensa.

Monet maailmanlaajuisista kehityssuunnista näyttävät kiihdyttävän väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Elintasoerojen kasvu, ihmisoikeuksien heikko taso, asuinolosuhteiden vaikeutuminen esimerkiksi ilmaston muutoksesta johtuen sekä konfliktit yhdistettyinä voimakkaaseen väestönkasvuun, kuten tapahtuu varsinkin Afrikassa, ovat erilaisina yhdistelminä taustatekijöitä pakolaisuudelle, mutta myös muuttoliikkeelle laajemmin. Hallitsematon maahanmuutto Eurooppaan uhkaa kasvaa tulevina vuosina entisestään ja saada sellaiset mittasuhteet, ettei Euroopassa ole kantokykyä eikä muutoinkaan kansalaisten halukkuutta tulijoiden laajamittaiseen vastaanottamiseen.

Kokonaisturvallisuuden kannalta on tärkeää ymmärtää, että maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi tarvittavat toimenpiteet ovat yhteisiä sekä jäsenmaille että Euroopan unionille. Lyhytjänteisiä ja osaoptimointia tarkoittavia ratkaisuja tulee välttää, koska ne aiheuttavat EU:n valtioiden keskinäistä eripuraa — ja turvattomuutta. Muuttoliikkeen hallinta ei ole mahdollista yksittäisten valtioiden erillisillä toimilla, vaan jäsenmaiden tiiviillä yhteistyöllä.

Vielä nykyisin ongelmakokonaisuuteen puututaan valitettavasti liiallisesti vain joko kehityspolitiikalla, kauppapolitiikalla, ulkopolitiikalla tai sisäasioiden sektorin politiikalla. Johtuen muuttoliikkeeseen liittyvien eri ilmiöiden keskinäisriippuvuudesta, joka voi olla eri tilanteissa eriasteista, on välttämätöntä, että poiketaan perinteisestä politiikkalohkoajattelusta ja koordinoidaan kannanmuodostus ja toimenpiteet entistä kokonaisvaltaisemmin.

Maahamme on kohdistunut vuonna 2015 väkilukuumme suhteutettuna huomattavan mittava 32 500 turvapaikanhakijan virta. Turvapaikanhakijoiden määrä on suuruusluokaltaan kymmenkertaistunut useisiin edeltäviin vuosiin verrattuna. Viime vuonna määrä on laskenut aiemmalle tasolle, ja turvapaikkaa on hakenut Suomesta vuonna 2016 yhteensä 5 657 henkilöä. Valiokunta korostaa varautumista siihen, että maahantulo voi kehittyä nopeastikin uudelleen laajamittaiseksi. Samalla koko yhteiskuntamme ja väestön kriisinsietokyky tulee eri toimin vahvistaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Varautumiseen liittyy tiivis kansainvälinen ja EU-tasoinen yhteistyö sekä tilannekuvan ylläpito muuttoliikkeestä, maahantulovirroista ja palautuksista. Kansallisella tasolla on olennaista kehittää maahanmuuttohallintoa ja turvapaikkaprosessia niin, että hallinto pystyy kulloisenkin tilanteen ja tarpeen mukaan vastaamaan Suomeen suuntautuvan mahdollisesti lisääntyvän muuttoliikkeen paineeseen. Tämä edellyttää, että Maahanmuuttovirastossa on turvapaikkapäätöksenteossa ja hallinnon tukitoiminnoissa osaava henkilöstö. Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän toimivuus ja verkoston mahdollinen laajeneminen tulee pystyä turvaamaan. Myös ennakointimalleja Suomen vastaanottokyvystä tarvitaan. Suomi osoitti vuonna 2015 nopean reagointikykyä, kun vastaanottojärjestelyt Tornion järjestelykeskuksessa toteutettiin ripeästi turvapaikanhakijoiden määrän äkillisestä kasvusta huolimatta. Eteläisessä Euroopassa, missä maahantulopaine on ollut olemassa jo pidempään, on yhä edelleen ollut vaikeuksia turvapaikanhakijoiden hallitussa vastaanotossa, mihin kuuluu muun muassa hakijoiden sormenjälkien ottaminen ja rekisteröinti Eurodac-tietojärjestelmään.

Valiokunta muistuttaa vielä siitä, että Euroopassa on suuri määrä turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua. Osa heistä poistuu vapaaehtoisesti. Osa kuitenkin ei halua poistua, eikä pakolla poistaminen välttämättä ole mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, ettei kotimaa suostu ottamaan vastaan pakolla palautettavia. Eurooppaan jää koko ajan yhä enemmän ihmisiä, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella unionin alueella. Tähän tosiasiaan on etsittävä ratkaisua samoin kuin siihen liittyviin turvallisuusriskeihin.

Kuten edellä on todettu, Suomeen vuonna 2015 saapuneista yli 32 500 turvapaikanhakijasta vain noin 30 prosenttia täyttää tähän mennessä tehtyjen hallintopäätösten perusteella kansainvälisen suojelun saamisen edellytykset. Suomessa on tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa 10 000 kielteisen päätöksen saanutta turvapaikanhakijaa odottamassa hallintotuomioistuimen päätöstä tekemänsä valituksen perusteella. Selvä enemmistö saa todennäköisesti edellä lausutun perusteella myös tuomioistuimesta kielteisen päätöksen. Heidän taustojaan ei välttämättä tunneta. Osa heistä ei saada vapaaehtoisesti tai edes pakolla palautettua. Osa näistä laittomasti maahan jäävistä henkilöistä saattaa muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin ja saattaa osallistua esimerkiksi järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan.

13.2 Turvapaikkahakemusten käsittely, vastaanotto toiminta ja vapaaehtoinen paluu

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston resursseja turvapaikkahakemusten käsittelyyn on lisätty merkittävästi. Vuoden 2016 aikana virastossa on ratkaistu noin 30 000 turvapaikkahakemusta. Tällä hetkellä turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on noin 7,5 kuukautta. Virasto pyrkii tekemään perusteettomiin hakemuksiin kielteiset päätökset viivytyksettä.

Myös turvapaikkaprosessia on kehitetty. Turvapaikkahakemusten prosessin alkuvaiheen tehtävät ovat siirtyneet poliisilta Maahanmuuttovirastolle heinäkuun 2016 alusta (laki 501/2016). Jo ennen sitä Maahanmuuttovirasto on tehnyt poliisin rinnalla näitä tehtäviä ulkomaalaislain (301/2004) 210 §:n perusteella alkuvuoden 2016 aikana. Tehtävien siirtyminen Maahanmuuttovirastolle on selkeyttänyt ja nopeuttanut vireille tulevien turvapaikkahakemusten

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

käsittelyä. Turvapaikkahakemusten käsittelyssä on myös siirrytty uusissa hakemuksissa sähköiseen käsittelyyn huhtikuusta 2016 lähtien.

Turvapaikkaprosessin kehittämisen ohella myös muuta ulkomaalaisasioiden käsittelyä on pyritty tehostamaan. Vuoden 2017 alusta ulkomaalaisten oleskeluluvan uusiminen (jatkoluvat) sekä EU-kansalaisten rekisteröinnit ovat siirtyneet poliisilta Maahanmuuttovirastolle (laki 501/2016). Maahanmuuttovirasto on siten jatkossa ulkomaalaisten lupa-asioista vastaava viranomainen. Kansainvälistä suojelua haetaan kuitenkin edelleen poliisilta tai rajavartiolaitokselta, jotka rekisteröivät turvapaikanhakijan ja ottavat hakijasta henkilötuntemerkit. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella säilyvät ulkomaalaisasioissa myös ulkomaalaisvalvontaan, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamiseen ja päätösten tiedoksi antamiseen liittyvät tehtävät (HaVM 7/2016 vp — HE 64/2016 vp).

Mainittuja uudistuksia ja laajentuvaa tehtäväkenttää silmällä pitäen Maahanmuuttoviraston organisaatiota on uudistettu ja laajentuvaa tehtäväkenttää varten on valmistauduttu. Virasto sopeuttaa vastaanottotoiminnan kapasiteettia ja ylläpitää ennakoivasti 90 prosentin täyttöastetta vastaanottotoiminnassa. Lupahallinnon tehtäviä varten on perustettu uusia toimipisteitä ja eräitä turvapaikkayksikön toimipisteitä lakkautettu. Ulkomaalaislupa-asioita koskevien prosessien sujuvoittamisen ja käsittelyn tehostamisen kannalta valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuutto-, kansalaisuus- ja turvapaikka-asioiden käsittelyssä käytettävää UMA-tietojärjestelmää kehitetään edelleen.

Maahanmuuttoviraston toimipisteverkoston kehittämisessä tulee hyödyntää mahdollisuuksien mukaan poliisilta vapautuvia tiloja tai muita valtion omistamia tiloja, jotka ovat vapaina tai vapautumassa toisen viranomaisen käytöstä.

Vastaanottotoiminta

Vastaanottokeskusten majoituspaikkojen käyttöaste on loppuvuodesta 2016 ollut noin 87 prosenttia. Poistuma vastaanottokeskuksista ei ole ollut laskennallisten tavoitteiden mukainen. Joulukuussa 2016 vastaanottokeskuksissa on Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vielä noin 21 000 hakijaa. Majoitettavien määrän pysymistä korkeana selittää kielteisestä päätöksestä valittaneiden määrän kasvu. Vuoden 2016 lopussa noin 10 000 hakijaa odottaa hallinto-oikeuden ratkaisua Maahanmuuttoviraston kielteisistä turvapaikkapäätöistä koskevaan valitukseensa.

Valiokunta tähdentää, että hakijoiden määrän ja turvapaikkahakemusten sujuvan käsittelyn lisäksi vastaanottomenoihin vaikuttavat myös 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.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoinen paluu on tärkeä kielteisen päätöksen saaneiden tai turvapaikkahakemuksensa peruuttaneiden maasta poistumista nopeuttava ja sitä tukeva keino. Vapaaehtoista paluuta tuetaan

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

maksamalla matkakustannukset sekä paluuavustuksella, jos palaaja on tuen tarpeessa eikä voi kustantaa paluutaan itse. Paluuavustuksen määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella (854/2015). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuettuna vapaaehtoisesti palanneita on vuoden 2016 aikana ollut noin 1 200 henkilöä. Määrän arvioidaan vuonna 2017 edelleen kasvavan.

13.3 Kotouttaminen

Kunnille kotouttamiseen suunnattu rahoitus

Valtio korvaa kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Vuonna 2017 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan yhteensä noin 17 000 henkilöä, kun määrä vuonna 2016 on ollut yhteensä 13 201 henkilöä.

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 laskennan ja maksatuksen siirryttyä Kelalle 1.1.2017 maksetaan korvaus perustoimeentulotuen osalta kuntien sijasta Kelalle.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa maahanmuuttaja-asukkaiden tarvitsemat palvelut huomioidaan ulkomaalaiskertoimen avulla. Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee kaikkia kunnan alueella asuvia lapsia, myös kansainvälistä suojelua hakevia. Jos kunnat järjestävät perusopetukseen valmistavaa opetusta, ne saavat siihen kunnan rahoitusosuutta sisältämätöntä valtionosuutta.

Vuonna 2017 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kouluttamiseen tarkoitettuja määrärahoja on lisätty yhteensä noin 55 miljoonalla eurolla. Lisämääräraha kohdennetaan perusopetukseen valmistavan opetuksen, muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen, vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomen/ruotsin toisena kielenä opetuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalveluihin ja koulutuspolkuja tukevien menettelyjen kehittämiseen sekä maahanmuuttajien kotoutumista tukeviin kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpiteisiin lisätään 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2017.

Työvoimapoliittinen kotoutumiskoulutus

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaa (32.30.51) käytetään muun ohella työvoimapoliittisena koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan. Vuodelle 2017 kohdennus valtion talousarviossa on 98,1 miljoonaa euroa, mikä perustuu oletukseen, että koulutukseen osallistuu keskimäärin 9 310 henkilöä. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määräksi oletetaan vuonna 2017 noin 4 500. Kotoutumiskoulutukseen osallistuu oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi myös muilla perusteilla oleskeluluvan saaneita henkilöitä (esim. perheside, pakolaiskiintiö).

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että kotoutumiskoulutukseen pääsemistä on joutunut odottamaan useimmilla paikkakunnilla kuukausia, ja todennut lisäresursoinnin tarpeen olevan ilmeinen. Kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa, minkä vuoksi on edelleen tärkeää seurata kotoutumiskoulutukseen osallistuvien ja odottavien määrää ja määrärahan riittävyyttä.

Kuntapaikat

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaan kunta tekee ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kiintiöpakolaisten ja myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan osoittamisesta sekä kustannusten korvaamisesta. Kuntapaikkojen saaminen on kuitenkin ollut vaikeaa monesta eri syystä. Kuntien haasteet liittyvät pitkälti asumisen järjestämiseen ja palvelujärjestelmän kantokykyyn. Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta kunnille maksettavien laskennallisten korvausten taso on korvauksiin tehdyistä lisäyksistä huolimatta jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä, mikä on ollut yksi syy siihen, etteivät kunnat ole olleet kovin halukkaita tekemään sopimuksia ELY-keskusten kanssa. Myös työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla on osaltaan vaikeuttanut kuntasijoitus sopimusten aikaansaamista. Asiaan on myös vaikuttanut ylipäättään kuntien kiristynyt taloustilanne. Valiokunta katsoo, että muiden toimien ohella laskennallisia korvauksia tulisi korottaa asteittain niin, että jälkeenjääneisyys korjaantuu.

On arvioitu turvapaikanhakijatilanteesta seuraavan, että kuntapaikkoja tarvitaan vuonna 2016 noin 10 000 ja vuodesta 2017 alkaen noin 3 500 vuodessa. Jos sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja ei saada, oleskeluluvan saaneet henkilöt jäävät lähtökohtaisesti odottelemaan vastaanottokeskuksiin, mikä puolestaan lisää vastaanottokeskusten kustannuksia. Saadun tiedon mukaan viime vuoden lopulla vastaanottokeskuksissa on odottanut kuntapaikkaa noin 2 300 oleskeluluvan saanutta. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden jäädessä pitemmäksi 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. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Maahanmuuttokeskus on alkanut tilanteen helpottamiseksi hankkia vuokra-asuntoja oleskeluluvan saaneille heidän sijoittamiseksi kuntiin.

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 aiheutuissa kokonaiskustannuksissa säästetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan.

— Tehokas kotoutuminen on olennaisen tärkeää kansainvälistä suojelua saavien sopeuttamiseksi suomalaiseen yhteiskuntaan.

14 SYYTTÄJÄLAITOS, TUOMIOISTUIMET, RIKOSVASTUU

Rikosvastuun toteutumisessa syyttäjän rooli ulottuu poliisin kanssa esitutkinnassa tehtävästä yhteistyöstä aina tuomioistuinkäsittelyn loppuun ja viime kädessä korkeimpaan oikeuteen saakka. Rikosvastuun toteutuminen edellyttää, että esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet sekä täytäntöönpanoviranomaiset kukin voivat hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan syyttäjälaitoksen henkilöstömäärä on osin siirtyvän erän avulla mahdollista pitää vielä vuonna 2017 vuoden 2016 tasolla. Syyttäjälaitos arvioi pääsevänsä kuluvana vuonna ainoastaan välttävään tulokseen. Erityisesti pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on noussut. Valiokunta korostaa, että pitkiin syyteharkinta-aikoihin liittyy oikeusturvariskejä. Nykyisellä työkuormalla tämä tarkoittaa, että ruuhkat kasvavat ja käsittelyajat pitenevät. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo tähän mennessä moittinut Suomea pitkistä käsittelyajoista.

Rikosvastuun asianmukaisen toteuttamisen kannalta oikeusministeriön hallinnonalan säästötoimenpiteet aiheuttavat omat haasteensa. Tietojärjestelmiä kehittämällä ja muilla oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä pyritään kuitenkin helpottamaan tilannetta. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella kaavaillut uudistukset eivät merkittävästi vähennä syyttäjien työmääriä eivätkä näin korvaa leikkauksista johtuvia henkilöstömenetyksiä syyttäjälaitokselle. Uusi työntekoa tukeva ja oikeusturvan ylläpitämiseen liittyvä AIPA-tietojärjestelmä tulee rikosasioiden osalta käyttöön aikaisintaan tämän vuosikymmenen lopulla. Jotta syyttäjälaitos selviytyisi alenevalla rahoituksella tehtävistään, olisi kiireisesti käynnistettävä myös uusia työtä säästäviä lainsäädäntötoimia.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan LaVL 14/2016 vp omaan toimialaansa liittyen, että selonteossa on sivuutettu esimerkiksi toimivan syyttäjä- ja oikeuslaitoksen rooli yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä. Myös laajempaan toimikenttään kuuluvat sisäisen turvallisuuteen vaikuttavat kokonaisuudet on pääsääntöisesti rajattu selonteon tarkastelun ulkopuolelle. Sisäisen turvallisuuden parantaminen monimutkaisessa turvallisuusympäristössä edellyttää viranomaisten suorituskyvyn lisäksi laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansainvälisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, yritysten sekä muiden toimijoiden kesken. Toimiva oikeudenhoidon prosessin osatekijät toimivat ja ovat asianmukaisesti resursoitu. Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toiminta rikosasioissa muodostaa ketjun, jossa työ tulee jakaa tarkoituksenmukaisella tavalla oikeusturvan asettamien vaatimusten ohjaamana. Myös rikosten ennaltaehkäisyllä ja ennaltaehkäisevään työhön osallistuvien eri toimijoiden työllä ja sen koordinoinnilla on tärkeä merkitys sisäisen turvallisuuden tuottamisessa.

Lakivaliokunta korostaa, että sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä merkittävä rooli on myös kansalaisten viranomaisia kohtaan tuntemalla luottamuksella. Tämän luottamuksen perustana tärkeässä roolissa on laillisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen. Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausuntoon.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Selonteossa olisi tullut käsitellä sisäisen turvallisuuden eri näkökohtia myös syyttäjien, tuomioistuinten ja rikosvastuun toimeenpanon kannalta.*

— *Sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän rikosvastuun toteutuminen edellyttää, että syyttäjälaitos, tuomioistuimet ja rikosseuraamusjärjestelmä kykenevät hoitamaan tehtävänsä asianmukaisesti.*

15 TERRORISMI JA VÄKIVALTAISET ÄÄRILIIKKEET

Suomi ei ole nykyisten arvioiden perusteella ainakaan vielä terroristijärjestöjen ensisijainen tai strateginen kohde, mutta yksittäisten tekijöiden väkivaltaisten tekojen uhka on kuitenkin edelleen kohonnut. Suomen vastainen jihadistinen propaganda on lisääntynyt, ja sekä suomalaisia että suomen kieltä on käytetty muun muassa niin sanotun Islamilaisen valtion/kalifaatin (ISIS/ISIL/IS) propagandassa.

Sen, millaisena toimijana Suomi mielletään terrorismin torjunnan kansainvälisessä kentässä, nähdään asiantuntija-arvioissa vaikuttavan siihen, miten todennäköisesti Suomeen kohdistuu suunnitelmallisen, terroristijärjestöstä lähtöisin olevan iskun uhka. Kansainvälisiin kriisinhallinta- ja koulutusoperaatioihin osallistuminen on mahdollisesti nostanut Suomeen kohdistuvaa uhkaa. Toisaalta osallistumisella pystytään vaikuttamaan terrorismin kriisialueiden kehitykseen myönteisesti, minkä pidemmällä aikavälillä oletetaan laskevan terroriuhkaa. Myös länsimaiden riittämättömäksi katsottua osallistumista ja panostusta kriisialueiden humanitaarisessa auttamisessa on käytetty jihadistisessa propagandassa siten, että välinpitämättömäksi koetulla avun määrällä on perusteltu länsimaita vastaan tehtäviä iskuja. Käytettävissä olevan tiedon perusteella Suomessa toimivat terrorismiin liittyvät verkostot ovat toistaiseksi keskittyneet pääosin Somalian, Irakin ja Syyrian konfliktialueille suuntautuviin tukija fasilitaatiotoimiin.

Terrorismin torjunnassa seurannan ja tiedonhankinnan kohdehenkilöiden määrä maassamme on kasvanut huomattavasti viime vuosien aikana. Vuodesta 2014 vuoteen 2016 kasvu on ollut 45 prosenttia, nykyisen kohdehenkilömäärän ollessa noin 350. Kasvu selittyy sekä kotoperäisellä radikalisoitumisella että maahan saapuneilla radikalisoituneilla henkilöillä. Osalla kohdehenkilöistä on vierastaistelijakokemusta, tai he ovat muuten osallistuneet vakavaan terroristiseen toimintaan. Terroristiseen toimintaan liittyviin henkilöihin kohdistuva tiedonhankinta on entisestään vaikeutunut, koska terroristiryhmät suojaavat operatiivista toimintaansa entistä tehokkaammin.

Valiokunta painottaa, että tehokas terrorismin torjunta edellyttää laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, jossa kumppanivaltioiden keskinäinen luottamus ja toisilleen tuottama lisäarvo on keskeisessä asemassa. Suomi on perinteisesti ollut luotettu ja arvostettu yhteistyökumppani. Tämän aseman turvaamiseksi jatkossakin on välttämätöntä varmistaa turvallisuusviranomaisten riittävä tiedonhankinta- ja tiedustelukyky sekä toimivaltuuksien että voimavarojen näkökulmasta.

Väkivaltaisten poliittisten ääriliikkeiden toiminta on kautta aikojen ollut sidoksissa liikkeiden ja ideologioiden kansainvälisten kehityskulkujen kanssa, myös nationalististen ääriliikkeiden

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

osalta. Suomessa väkivaltaisia ääriliikkeitä on kuitenkin eurooppalaisittain vähän ja niiden toiminta on perinteisesti ollut maltillista. Nopeasti muuttunut turvapaikanhakijatilanne ja sen nostattama maahanmuuttovastaisuus ovat kuitenkin luoneet loppuvuodesta 2015 lähtien otollisen ilmapiirin kiihkokansallisen liikehännän aktivoitumiselle ja kasvulle. Kehitys on vastaavanlainen myös muissa Euroopan maissa.

Väkivaltaisista kiihkokansallisista liikkeistä on tässä yhteydessä aiheellista mainita kansallissosialistinen Pohjoismainen Vastarintaliike (PVL), joka vuoteen 2016 saakka on tunnettu nimellä Suomen Vastarintaliike. Suomessa toimii myös muita kiihkokansallisia radikaaliryhmiä. Pääosa niistä on uusnatsismiin ja rasistiseen skinhead-perinteeseen pohjautuvia pieniä ja paikallisia kerhoja, joiden jäsenet ovat syyllistyneet ajoittain katuväkivaltaan.

Väkivaltaista ääriivasemmistolaista liikehdintää esiintyy Suomessa anarkismin ja antifasismin toimintaympäristöissä. Anarkistiliike ei ole kovinkaan järjestäytynyt, vaan pääosin verkon välityksellä kommunikoiva ja ajoittain yhteen kokoontuva löyhä verkosto yksittäisiä henkilöitä ja pieniä ryhmiä.

Ääriliikkeet vaikuttavat negatiivisesti yhteiskunnan turvallisuuteen, eikä niiden merkitystä ole syytä väheksyä. Ääriliikkeiden väkivaltateot ovat tekoina useimmiten olleet lieviä tai yksittäisiä, eikä Suomessa arvioida olevan terroristisia tai vallankumouksellisia ääriliikkeitä. Ne vaikuttavat kuitenkin liikkeiden vastustajina pitämien toimijoiden ja väestöryhmien turvallisuuden tunteeseen ja siten koko yhteiskuntaan. Tällaisia ääriliikkeiden kohdetahoja ovat muun muassa erilaiset vähemmistöt, poliittiset päätöksentekijät, tutkijat, journalistit ja mahdollisesti virkamiehet. Vaikutukset voivat näyttäytyä kielteisesti esimerkiksi kotouttamistoiminnan tehokkuudessa, julkisessa päätöksentekossa sekä yhteiskunnallisessa tutkimuksessa ja keskustelussa. Avoimen demokraattisen yhteiskunnan päätöksentekoon voidaan vaikuttaa esimerkiksi luomalla epävarmuutta seurauksin, ettei yhteiskunnassa kyetä ristipaineissa tekemään rationaalisia päätöksiä.

Kuten edellä lausutusta ilmenee, Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on kohonnut ja monipuolistunut, mutta Suomi ei ole toistaiseksi ollut terroristijärjestöjen iskujen ensisijainen kohde. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua, kun ISIS menettää niin sanotun kalifaattinsa ja ryhtyy aktiivisemmin yksittäisiin Eurooppaankin kohdistuviin terroritekoihin. ISIS on etenkin verkkopropagandallaan onnistunut radikalisoimaan ja innoittamaan ainakin yksittäisiä ihmisiä tekemään terroritekoja myös Euroopassa. ISIS näyttääkin asemansa heikentyessä keskittyvän kehittämään tukijoitaan terrori-iskuihin asuinmaissaan.

Terrorismin torjunnan toimintaympäristö vaatii aiempaa selvästi enemmän työtä ja työvoimaa. Se vaatii myös kiireellisiä toimenpiteitä terrorismin torjunnan kehittämisessä ja uhkien havaitsemisessa sekä niihin puuttumisessa ja ennalta ehkäisemisessä. Samoin kuin turvallisuusuhkiin vastaamisessa yleensä, myös tehokas terrorismintorjunta edellyttää poliisin ohella myös muiden turvallisuusviranomaisten toimenpiteitä ja varautumista.

On myös varauduttava siihen, että ulkomaalaisperäiset jännitteet poliittisten, etnisten ja uskonnollisten ryhmien välillä heijastuvat jatkossa yhä enemmän myös Suomeen. Eri ryhmien välien kiristyminen voi jatkossa näyttäytyä myös väkivaltaisena toimintana.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu voi osaltaan luoda maaperää ulkomaalaisvihamiehille liikehännälle.

16 JÄRJESTÄYTYNUT RIKOLLISUUS

Suomessa toimiva järjestäytynyt rikollisuus on vielä nykyisin pääsääntöisesti kotimaista. Järjestäytynyt rikollisuus on kuitenkin entistä kansainvälisempää, ja useimmat järjestäytyneistä rikollisryhmistä tekevät yhteistyötä ulkomailla, erityisesti Venäjällä ja Baltiassa, toimivien rikollisryhmien kanssa. Valiokunta kiinnittää tässä kohdin lisäksi huomiota siihen, että huomattavan paljon kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saavia uhkaa jäädä laittomasti Eurooppaan. Osaan heistä saattaa liittyä riskitekijöitä, jotka voivat ulottua myös järjestäytyneiden rikollisryhmien uudelleen muotoutumiseen.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella viime vuosina on ollut selvästi havaittavissa painopisteen siirtymistä huumausainerikollisuudesta talousrikollisuuteen. Rikollisryhmien uusia toimialoja ovat perintätoiminta, ravintola-ala ja rakennusala. Nämä liiketoiminta-alat ovat rikollisryhmittymien kiinnostuksen kohteina etenkin, koska niissä käsitellään käteistä rahaa. Yksityinen turvallisuusala on myös ala, josta järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymät ovat kiinnostuneita. Niin ikään ulkomaankaupan ja erityisesti kauttakulkuliikenteen talousrikollisuus on merkittävä uhka. Järjestäytyneen rikollisuuden kytkennät talousrikollisuuteen ovat kasvaneet viime vuosien aikana. Keskusrikospoliisin mukaan vuosina 2007 ja 2008 talousrikoskytkentöjä oli noin neljänneksessä järjestäytyneeksi rikollisuudeksi määritellyistä jutuista. Eri rikollisryhmien jäsenistä 44 prosenttia on jossakin vastuuasemassa yrityksissä. Ryhmät pyrkivät ulottamaan vaikutusvaltaansa myös yhteiskunnan rakenteisiin ja päätöksentekojärjestelmään.

Euroopan unionin laajentuminen ja siihen liittyvä vapaa liikkuvuus ovat tuoneet Suomeen myös uusia ulkomaisia, kansainvälisesti toimivia järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Useiden Itämeren maiden järjestäytyneitä rikollisryhmiä on 2000-luvun alusta lähtien tavattu kasvavassa määrin Suomessa, erityisesti huumausaine-, omaisuus- ja talousrikollisuudesta epäiltyinä. Rikollisryhmittymät ovat tuoneet mukanaan uusia, Suomessa aiemmin harvinaisia tekotapoja ja toimintamalleja. Niiden jäsenten tekemät rikokset ovat monesti sarjarikoksia, joilla aiheutetaan suurta taloudellista vahinkoa.

Lähi-Idän ja Afrikan kriisien sekä vaatimattomien toimeentulomahdollisuuksien vuoksi viime aikoina merkittävää kasvua Euroopan alueella on tapahtunut laittoman maahantulon järjestämisen verkostojen toiminnassa. Ihmissalakuljetuksessa voitot voivat olla huimaavia ja riskit pieniä. Esimerkiksi Afrikasta verkostot voivat ulottua lähtömaista yli vaikeakulkuisen Saharan autiomaan aina Välimeren rannalle ja eri puolille Eurooppaa sekä myös unionin ulkopuolelle. Myös tietyt ihmiskaupan lajit ja tekotavat, kuten seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tehty ihmiskauppa, ovat pääosin kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamia.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa korostuu yhtäältä yhteistyö eri kansallisten viranomaisten kesken sekä toisaalta tehokas kansainvälinen yhteistoiminta. Keskeinen haaste on rajat ylittävien rikostapausten oikeusapumenettelyjen hitaus ja epävarmuus erityisesti EU-alueen ulkopuolella.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ei muodosta vielä tällä hetkellä merkittävää uhkaa suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteille, päätöksentekojärjestelmälle tai itsemääräämisoikeudelle. Suomessa esiintyy kuitenkin sellaisia rajoja ylittävän rikollisuuden muotoja, joiden aiheuttamilla tappioilla on verrattain suuri merkitys kansantaloudelle. Tällaisia ovat erityisesti sellaiset talousrikokset, joiden rikoshyöty on saatu siirrettyä Suomen viranomaisten toimivallan ulottumattomiin, sekä yritysvakoilu. Erilaisten arvioiden mukaan yksistään yritysvakoilun aiheuttamien tappioiden vaikutus bruttokansantuotteeseemme on 1—3 prosentin luokkaa vuosittain.

17 HYBRIDIUHKIEN KOKONAISUUS — PERINTEISIÄ JA UUSIA UHKIA

17.1 Hybridivaikuttaminen

Hybridiuhkien määritelmät vaihtelevat, koska niiden määrittely on haluttu pitää mahdollisimman joustavana uhkien muuttuvan ja moninaisen luonteen vuoksi. Hybridiuhka määritelläänkin yleensä lähinnä kuvaamalla niitä erilaisia keinoja, joita käytetään hybridivaikuttamisessa. Hybridivaikuttamisessa monenlaisia vaikuttamisen keinoja yhdistellään ja sovelletaan joustavasti tilanteen mukaisesti. Yhteinen piirre hybridivaikuttamisen keinoissa on kohteen haavoittuvuuksien hyödyntäminen, erimielisyyksien herättäminen ja päätöksentekoprosessin häirintä. Disinformaatiokampanjat, sosiaalisen median käyttö ja radikalisoitumisen edistäminen ovat sille tyypillisiä toimintatapoja. Hybridiuhkiin, joihin sisältyvät tilannekohtaisesti myös kyberuhat, kuuluu olennaisena osana myös sähköisen toimintaympäristön turvallisuuteen liittyvää uhkaa sekä sähköisten välineiden avulla aiheutettavaa uhkaa. Hybridivaikuttamisella on mahdollisuus luoda uhkien kombinaatioita, joihin ei ole riittävästi varauduttu.

Hybridiuhkan käsitteellä tarkoitetaan erilaisia turvallisuutta vaarantavia ja yhteiskuntaa haavoittavia toimia (poliittisia, diplomaattisia, sotilaallisia, taloudellisia, informatiivisia, teknologisia tai infrastruktuuriin vaikuttavia toimenpiteitä). Kysymys on perinteisistä ja uusista menetelmistä, joita valtiolliset tai valtiosta riippumattomat toimijat voivat käyttää koordinoitusti tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hybridivaikuttamisessa pyritään usein vaikuttamaan yhteiskunnan lisäksi yksilöön. Yhteiskunnan tukipilarit, kuten hyvinvointiyhteiskunta, yhtenäisyys ja yhteistoiminta voidaan pyrkiä haastamaan. Pidemmälle vietyä saattaa olla kysymys yllättävästä toiminnasta samanaikaisesti yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vastaan sekä eri osa-alueille kohdistettavan paineen säätelystä halutulla tavalla. Hybridiuhkiin varautumiseen liittyy tärkeänä osana yhteiskunnan ja kansalaisten kriisinsietokyky.

Yleensä tarkoituksena on käyttää hyväksi kohteen haavoittuvuutta ja luoda epäselvyyttä päätöksentekoprosessien haitaksi. Yhteistä hybridiuhille on siis se, että ne ovat tarkoituksellisia, perinteistä sodankäyntiä lievempiä häirintätoimia, esimerkiksi terroristisia tai muita rikollisia toimia. Ne eivät kuitenkaan välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Suomessa poliisille ja osin Rajavartiolaitokselle kuuluu hybridiuhkien torjunta- ja selvittämismääräykset, mikäli teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön tai on kysymys sellaisen teon estämisestä taikka paljastamisesta.

Hybridiuhkassa voi olla kysymys vieraan valtion vihamielisestä vaikuttamisesta toisen valtion päätöksentekijöiden toimintaan laajalla keinovalikoimalla. Vierias valtio pyrkii yleensä toteuttamaan toimenpiteen siten, ettei kohdevaltio voi olla aivan varma, onko kyseessä vieraan

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

valtion ohjaama tietoinen operaatio vai ei. Tavoitteena voi tilanteesta riippuen olla joko peittää valtion vaikuttamiskyky, jotta se voidaan kiistää, tai luoda epämääräinen kuva siitä, onko kyseessä valtion tietoinen vaikuttamiskyky vai ei. Tällöin hybridiuhka toimii valtion voimapolitiikan yhtenä välineenä.

Hybridiuhka on tullut terminä laajempaan käyttöön Ukrainan kriisin yhteydessä. Itse ilmiö ei kuitenkaan ole uusi. Vaikuttaminen on kuulunut suurvaltojen keinovalikoimaan aina. Tietotekninen kehitys on kuitenkin tuonut vaikuttamiseen aivan uusia ulottuvuuksia ja toimintamalleja. Vihamielisyyden aste on sen sijaan vaihdellut kulloisenkin poliittisen tilanteen mukaan. Vaikuttamisen torjunta on siten myös aiemmin ollut turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden keskeinen tehtävä vakoilun torjunnan lisäksi.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan maassamme on havaittavissa ilmiöitä, joissa voi olla kyse valmistautumisesta tulevaan hybridivaikuttamiseen ja joissa on kysymys suoranaisestä hybridivaikuttamisesta. Toimenpiteitä, joissa saattaa olla kysymys valmistautumisesta tulevaan vaikuttamiseen mahdollisessa kriisitilanteessa, on havaittu jatkuvasti.

Valiokunta näkee tärkeänä, että Suomessa pidetään yllä tietoisuutta kaikista olemassa olevista hybridiuhkiin vastaamiseen soveltuvista kansainvälisistä reagointimekanismeista ja ennakkovaroitusjärjestelmistä sekä niiden käyttömahdollisuuksista ja erityisesti EU-tasolla järjestettävistä harjoituksista, jotta uhkiin kyetään varautumaan. Lisäksi valiokunta korostaa tehokkaan rajaturvallisuusjärjestelmän merkitystä hybridiuhkien torjunnassa, jolloin vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa.

Kuluvan vuoden aikana Helsinkiin perustetaan Eurooppalainen hybridiosaamiskeskus. Osaamiskeskuksen yksi tehtävistä tulee olemaan yhteisen tietoisuuden luominen hybridiuhkista EU:n jäsenvaltioiden kesken. Operatiivisen toiminnan kannalta tärkeä on myös EU IntCeniin perustettu EU:n hybridianalyysikeskus (EU Hybrid Fusion Cell).

17.2 Kyberuhkat

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 24.1.2013 julkaistun Suomen kyberturvallisuusstrategian mukaan kyberturvallisuudella tarkoitetaan tavoitetilaa, jossa kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan. Kybertoimintaympäristöön kohdistuvat uhkat ovat muuttuneet vaikutuksiltaan aiempaa vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten, yritysten sekä koko yhteiskunnan kannalta. Kybertoimintaympäristöllä tarkoitetaan Suomen kyberturvallisuusstrategiassa sähköisessä muodossa olevan informaation (tiedon) käsittelyyn tarkoitettua, yhdestä tai useammasta tietojärjestelmästä muodostuvaa toimintaympäristöä.

Kybertoimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ovat nopeita ja vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitavia. Toisaalta kybertoimintaympäristö tulee nähdä myös mahdollisuutena ja voimavarana. Kyberturvallisuus perustuu pitkäjänteiseen ja riittävään suorituskkyjen kehittämiseen, niiden oikea-aikaiseen ja joustavaan käyttöön sekä elintärkeiden toimintojen kykyyn sietää kyberturvallisuuden häiriötilanteita. Kyberturvallisuus ei ole tarkoitettu oikeudelliseksi käsitteeksi, joka perustaisi uusia toimivaltuuksia viranomaisille tai muille toimielimille.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Kyberuhkalla voidaan siten tarkoittaa sellaista kybertoimintaympäristöön kohdistuvaa uhkaa, joka toteutuessaan vaarantaa kybertoimintaympäristön oikeanlaisen tai tarkoitetun toiminnan. Uhkaan liittyy usein sähköisen toimintaympäristön turvallisuuteen liittyvää uhkaa, johon kuuluvat itse tiedon lisäksi myös esimerkiksi digitaaliset ohjausjärjestelmät, jotka kontrolloivat ja ohjaavat yhteiskunnan monia elintärkeitä infrastruktuureita sekä koko muuta infrastruktuuria tietoverkoista sovelluksiin.

Kyberuhat voivat olla joko siviililuontoisia tai sotilaallisia riippuen yhtäältä niiden toteuttajatahosta ja toisaalta toiminnan tarkoituksesta. Keskeiset siviililuontoiset kyberuhat liittyvät terrorismiin, ekstremismiin, vakoilutoimintaan sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tietojärjestelmiin ja niitä yhdistäviin tiedonsiirtoverkkoihin liittyvät uhkat voivat olla vakavia senkin vuoksi, että tietojärjestelmät ovat sulautuneet ja verkottuneet globaaleiksi kokonaisuuksiksi, joiden toiminnan häiriöt saattavat ulottua yksittäisiä palveluja laajemmalle. Tällaisten häiriöiden vaikutuksia voi olla vaikea ennakoida.

Erityisesti rauhan aikana erilaiset kyberhyökkäykset niiden tarkoituksesta riippumatta täyttävät yleensä rikoksen tunnusmerkistön, jolloin poliisilla on asiassa torjuntatehtävä sekä esitutkintavastuu ja toimivalta. Edelleen on huomioitava, että hyökkäyksen taustatekijät ja toiminnan tarkoitukset eivät yleensä ilmene toiminnan alkuvaiheessa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan useissa Euroopan maissa on havaittu toimintaa, jossa ulkopuolinen taho on pyrkinyt tietoteknisesti kartoittamaan kriittistä infrastruktuuria ohjaavien järjestelmien ohjelmistoversioita. Jos vihamielinen valtio tai muu toimija tietää kohdeympäristön ohjelmistoversiot, toimivien hyökkäysmenetelmien valitseminen käy saadun selvityksen mukaan kriisitilanteessa nopeasti. Valiokunnalle ilmoitetun perusteella Suomessa havaitaan jatkuvasti myös ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon kohdistuvaa kybervakoilua.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisäksi on selviä viitteitä valtiollisilla resursseilla varustettujen toimijoiden pyrkimyksistä vaikuttaa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimintaan. Tunnettuna esimerkkinä laajamittaisesta vaikutusoperaatiosta voidaan mainita Ukrainan kolmen alueellisen sähköyhtiön verkkoinfrastruktuuriin joulukuussa 2015 kohdistunut kyberhyökkäys. Haittaohjelmia apuna käyttäen tuolloin on tuhottu sähköverkko-operaattorien hallintajärjestelmä ja aiheutettu sähkökatko 255 000 kuluttajalle.

Merkittäviä palvelunestohyökkäyksiä on Suomessa kohdistunut viime vuosina mediatoimijoihin, pankkien verkkopalveluihin ja julkishallinnon internetpalveluihin. Viime aikojen kansainvälinen kehitys viittaa merkittävien palvelunestohyökkäysten aikaansaamiseen käytettävissä olevan hyökkäyskapasiteetin kasvaneen merkittävästi. Julkisuudessaakin kerrottu hyökkäyskapasiteetti voi olla niin suuri, että se saattaa suomalaisiin internetpalvelujen tarjoajiin kohdistuvana pahimmillaan estää niiden toiminnan. On lisäksi huomattava, että ulkomaiseen toimijaan kohdistunut hyökkäys voi ulottaa kansainvälisissä verkottuneissa järjestelmissä vaikutuksensa myös meille Suomeen.

Valiokunta toteaa, että yhteiskuntamme, sen toiminta, talous ja päätöksenteko on täysin riippuvainen sähköisestä digitaalisesta toimintaympäristöstä. Tämä riippuvuus tulee kasvamaan edelleen voimakkaasti. Valiokunta arvioi, ettei suomalaisessa päätöksenteossa vielä kuitenkaan

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

ymmärretä täysin muutoksen voimakkuutta ja nopeutta, mikä osaltaan saattaa altistaa yhteiskunnan ja siinä toimivat organisaatiot jatkuvasti kasvavalle joukolle kyberuhkia.

Hallintovaliokunta korostaa, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nivoutuvat myös tämän päivän tietoverkottuneessa maailmassa lähes täydellisesti yhteen. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kyberrikollisuuden arvioidaan muodostavan vastaisuudessa yhtä suuren uhan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin toteutetaan kasvavassa määrin verkkoympäristössä.

Kyberrikollisuuden ja sen torjunnan voidaan sanoa olevan maailmanlaajuisestikin iso haaste. Volyymien kasvaessa rikollisuuden yhteiskunnille aiheuttamat haitat ovat myös jatkuvassa kasvussa. Viranomaisten toimivaltuudet, tiedonvaihtoa koskevat säännökset ja kansainväliset sopimukset eivät tue tällä hetkellä kunnolla kyberrikostorjuntaa. Torjunnassa tarvitaankin säädettävän normiston ohella laajaa kansainvälistä ja kansallista yhteistoimintaa. Vaikeusastetta lisää se seikka, että rikoksenteijät ja uhrin voivat olla useassa eri maassa ja näyttö rikoksiin on hankittava eri puolilta maailmaa sijaitsevilta palvelimilta.

Valiokunnalle on esitetty ajatus poliisin ehdottomasta esitutkintapakosta luopumisesta, koska tutkinnan vuoksi kaikki yritykset eivät välttämättä saata tapauksia poliisin tietoon, mikä vaikeuttaa osaltaan tilannekuvan muodostamista. Kun hyökkäyksistä vaietaan, niiden torjunta myös vaikeutuu, mikä osaltaan voi altistaa yhteiskunnan sen toimintoja kattavasti lamaannuttavaan aiempaa suurempaan hyökkäykseen, johon ei osata varautua. Kybermaailman tulevaisuudessa yhteiskunnan kyky sietää kyberhyökkäysten vaikutuksia, resilienssiä, edellyttää huolellista varautumista. Huomena on, miten maassamme selviydytään, jos esimerkiksi sähkökatkeavat talvella pitkäaikaisesti tai internetoperaattorit menettävät toimintakykynsä yhtä aikaa muutoin kuin lyhytaikaisesti.

17.3 Informaatiovaikuttaminen

Informaatiovaikuttaminenkaan ei ole ilmiönä uusi. Sen käyttötavat ja vaikuttavuus ovat kuitenkin muuttuneet aivan olennaisesti nykyisessä sähköisessä mediaympäristössä. Informaatiovaikuttamisen tavoitteena on yleensä vaikuttaa viime kädessä päätöksentekijöihin ja päätöksentekoprosessiin sekä saada sen kohde tekemään itselleen haitallisia tai vaikuttajan kannalta myönteisiä päätöksiä käyttämällä erilaisia toimintatapoja useilla eri median alustoilla. Vaikuttaminen tapahtuu usein myös välillisesti niin sanotun suuren yleisön kautta, tai se voi kohdistua suoraan päätöksentekijöihin tai päätöksentekoprosessiin.

Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että yleistä mielipidettä muokkaamalla pyritään kohteen henkisen tilan hallintaan. Avoimessa yhteiskunnassa voi olla riittävää hajaannuksen aikaan saaminen yhteiskuntaan, mikä puolestaan voi vaikeuttaa viranomaisten ja poliittisen johdon työtä sekä tehdä tilannekuvan muodostamisen ja sen jakamisen vaikeaksi. Kun erilaiset kannatusta saavat mielipiteet ovat vahvoja, päätöksenteossa valintojen ja yleensäkin ratkaisujen tekeminen vaikeutuu. Esimerkiksi vaalitulokseen voidaan pyrkiä ennakolta vaikuttamaan vaikkapa Twitterin avulla kohdistamalla toiselta puolelta maapalloa viestejä äänioikeutetuille siitä, miten ehdokkaat menestyivät vaaliväittelyssä.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Informaatiovaikuttaminen on sekä hybridi- että kybervaikuttamisen väline, eikä sen määritelmän osalta ole merkitystä, onko vaikuttaja valtiollinen tai valtiosta riippumaton toimija. Informaatiovaikuttamisen osalta on tyypillistä, että päätöksentekoa ohjataan muun muassa erilaisen disinformaation avulla tai jakamalla vaillinaista tietoa. Myös tiedon jakamatta jättäminen voi olla informaatiovaikuttamista, kuten myös sinänsä oikean tiedon jakaminen esimerkiksi mainonnan avulla, jolla tiedolla pyritään vaikuttamaan kohteen mielikuviin ja tunteisiin.

Niin sanotun trollaamisen avulla voidaan myös vaikuttaa eri informaatiovaikuttajiin muun muassa kyseenalaistamalla heidän tai median välittämän tiedon oikeellisuus tai jopa hyökätä henkilön persoonaa ja/tai uskottavuutta kohtaan. Toiminnan tarkoitus voi olla moninainen, mutta itse informaatiovaikuttaminen on kohdistettua. Ottaen huomioon laajan sananvapauden nimissä tapahtuvan moninaisen toiminnan sosiaalisessa mediassa tapahtuvaan trollaukseen on syytä suhtautua täydellä vakavuudella. Sen merkitystä ei pidä väheksyä esimerkiksi viittaamalla maamme hyvään yleiseen koulutustasoon.

Käytännössä on ilmennyt tapauksia, joissa informaatiovaikuttamisesta uutisoineet toimittajat ovat joutuneet systemaattisen, massiivisen ja pitkäkestoisen informaatiohyökkäyksen kohteiksi. Operaatioihin on onnistuttu saamaan mukaan myös kotimaisia trollaajia. Laajan sananvapauden nimissä on harjoitettu muun muassa nettikiusaamista, uhkailua ja vainoamista. Asiantuntijakuulemisessa poliisin puolelta on katsottu lainsäädännön antavan riittävät keinot tällaiseen toimintaan puuttumiseen. Tällaisiin tapauksiin tulee puuttua, vaikka tapahtumien selvittely rikostutkinnassa voi olla vaativaa ja viedä aikaa. Joka tapauksessa valiokunnan mielestä uhreja yhteiskunnan tulisi voida suojata olennaisesti nykyistä tehokkaammin. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi sosiaalisessa mediassa yleistyneeseen huonoon kielenkäyttöön. Tunnetilassa reagointi nettikeskustelussa saattaa helposti johtaa esimerkiksi sellaisiin ylilyönteihin, jotka täyttävät laittoman uhkauksen tunnusmerkistön.

Esimerkiksi maahanmuuttoteemat näkyvät ja vaikuttavat selvästi informaatioympäristössä. Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että viime aikoina on nähty useita kampanjoita, joissa on mobilisoitu ihmisiä väärällä tiedolla manipuloiden. Niin ikään ääneen on todettu, että Suomeen kohdistettu ja Suomen sisällä tuotettu väärä tieto sekä sen aggressiivinen jakaminen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa vaikeuttavat viranomaisten ja poliittisen johdon työtä.

Tutkijapiireissä nähdään, että nykytila on vasta alkua voimistuvalla informaatiovaikuttamiselle. Yhtenäiskulttuurin murenemisen ja mediakentän sirpaloitumisen meneillään olevassa murroksessa katsotaan luovan avoimessa yhteiskunnassa uudenlaisen mediamaiseman, jossa valtion rooli keskeisenä auktoriteettina uhkaa marginalisoitua. Informaatiovaikuttamisen tai informaationsodan ja muun vihamielisen vaikuttamisen näkökulmasta tämä tarkoittaa lukuisia uusia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Yhteiskunnan jakolinjat ja polarisoitunut ilmapiiri luovatkin oivallisia manipuloitavia kohdeyleisöjä.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että Venäjän doktriinissa yhdistyvät pehmeiden ja kovien keinojen yhtäaikainen käyttö sekä eräänlaisen "psykologisen etupiirin" luominen Venäjän lähiympäristöön. Kysymys on psykologisesta vaikuttamisesta, joka perustuu laajaan

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

keinovalikoimaan. Informaatioympäristössä vaikuttamisen lisäksi vaikutuksia voidaan yhtä lailla hakea talouden, diplomatian ja jopa sotilasvoiman käytöstä. Ulkopoliittisella paineella saatetaan pyrkiä vaikuttamaan kohdevaltioiden sisäpolitiikkaan. Joissakin tapauksissa voidaan hyödyntää myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta. Psykologisen vaikuttamisen korostuminen tulevaisuuden turvallisuusympäristössä tarkoittaa sitä, että tunteisiin vetoaminen ja siten käyttäytymiseen vaikuttaminen saattavat muuttua arkipäiväiseksi. Manipulaatioksi sopivat ja tunteisiin vetoavat teemat löytyvät niistä arjen ilmiöistä, jotka herättävät yhteiskunnassa tunteita, kuten esimerkiksi työttömyys, maahanmuutto, EU ja NATO.

Digitalisaatio ja tietotekniikan kehittäminen tuovat uusia haasteita tiedon luotettavuuden arvioinnissa. Kehittyvä teknologia tekee informaation väärentämisestä yhä helpompaa informaatio-operaatioissa. Henkilön uskottavuuden heikentämiseksi on esimerkiksi mahdollista tuoda julkisuuteen vääristeltyjä asiakirjatietoja henkilön terveydentilasta. Jo nyt on kehitteillä teknologiaa, jolla pystytään reaaliajassa muokkaamaan videokuvaa. Kohdistettu informaatiovaikuttaminen ja siihen liittyvät kampanjat eivät tulevaisuudessa liity vain poliittisiin päättäjiin ja yhteiskunnan avainhenkilöihin, vaan myös kansalaisiin, joihin vaikuttamisen kautta vaikutetaan yhteiskunnan keskeisiin toimijoihin. Onnistuneessa informaatio-operaatiossa kohteena olevat eivät tiedä olevansa kohdehenkilöitä.

Yhtenäiskulttuurin murentuessa kilpailevia tulkintoja, näkökulmia ja puhtaan virheellisiä tai valheellisia tietoja on informaatiossa entistä enemmän, minkä vuoksi virheellisen tiedon korjaaminen on yhä haastavampaa. Lisäksi journalismin periaatteita noudattavan median haasteena on, kuinka turvata nykyoloissa taloutensa ja samalla säilyttää korkeatasoinen tosiasiapohjainen tiedonvälitys. Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että yhteiskunnassa toimiva ja oikea-aikainen johtaminen perustuu yhteiseen ja muille jaettuun tilannekuvaan. Valiokunnan mielestä oikean tilannekuvan ylläpitäminen edellyttää asiantuntijoiden ja tutkijoiden osaamisen hyödyntämistä. Tiedon väärentämisellä ja tiedon manipuloimisella saatetaan pyrkiä hämärtämään tilannekuvaa. Kansalaisten kannalta heidän yleinen tietopohjansa ja medialukutaitonsa sekä arvomaailmansa joutuvat tällaisessa tilanteessa koetukselle. Pahimmillaan syntyvä tilanne voi uhata demokratiaa ja yhteiskuntarauhaa. Valiokunnassa käsiteltävänä olevan valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminnan lainsäädäntöpohjan vahvistamisella osaltaan pyritään varmistamaan valtiojohton tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä lisätä viranomaisten tiedonvaihtoa sekä siten parantaa luotettavan tilannekuvan muodostamista (HE 261/2016 vp).

Valiokunnalle esitetyn asiantuntijanäkemyksen mukaan Suomen valtiojohtolla ei ole tähän mennessä ollut käytössään riittävää strategisen viestinnän kulttuuria. Strateginen viestintä on kuitenkin keskeisimpiä johtamisen välineitä informaatiokaudella. Strateginen viestintä parantaisi valtiojohton ja viranomaisten kykyä toimia epäselvissä tilanteissa ja toimisi työkaluna, jolla vastuulliset toimijat voisivat ylläpitää luottamussuhdetta yhteiskunnassa. Epäluottamusta sen sijaan voi syntyä, jos päättäjät ja viranomaiset eivät kykene jakamaan oikea-aikaista ja paikkansapitävää tilannekuvaa muulle yhteiskunnalle.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

17.4 Toimenpiteet hybridiuhkien torjunnassa

Valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin hybridiuhkiin varautumiseksi ja niiden torjumiseksi:

- *Hybridi-, kyber- ja informaatio-operaatiot ovat tämän päivän todellisuutta.*
- *Nämä uhkat on kyettävä tunnistamaan nykyistä tehokkaammin.*
- *Varautumiseen ja torjuntaan liittyvää osaamista on vahvistettava.*
- *Valtion on kehitettävä strategista viestintäänsä.*
- *Päätöksentekoon tarvitaan oikeaa tietoa.*
- *Kyber- ja informaatiouhkien torjunnan lainsäädäntöä on vahvistettava.*
- *Lainvalvontaviranomaisten on panostettava hybridi-, kyber- ja informaatiouhkien estämiseen, paljastamiseen ja rikostutkinnan tehostamiseen.*
- *Yhteiskunnan ja kansalaisten kriisinsietokykyä on vahvistettava.*

18 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ — EU- JA MUU YHTEISTYÖ

18.1 Suhteet Yhdysvaltoihin ja Venäjään

Yhdysvallat on Suomelle tärkeä kumppani myös perinteisen sisäisen turvallisuuden toimialalla. Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden ministeriö ja Suomen sisäministeriö ovat syyskuussa 2016 sopineet sisäisen turvallisuuden alan yhteistyön tiivistämisestä.

Tavoitteena on jatkaa ja edelleen kehittää yhteistyötä muun muassa tiedonvaihdoissa väkivaltaisen ekstremismin torjumiseksi, turvapaikanhakijoita koskeissa kysymyksissä, rajayhteistyössä ja parhaiden käytänteiden vaihtamisessa sekä terrorismin vastaisessa työssä.

Sisäisen turvallisuuden asioissa Suomella on monipuoliset ja hyvät yhteistyösuhteet Venäjän kanssa. Rikostorjuntayhteistyö, rajavartiolaitosyhteistyö ja pelastuspalveluyhteistyö perustuvat valtiotasopimuksiin ja vakiintuneisiin yhteistyörakenteisiin. Esimerkiksi rajavartiolaitosyhteistyö on vuosikymmenten kuluessa muodostanut keskeisen tuen kansalliselle rajaturvallisuusjärjestelmälle.

Hallintovaliokunta tähdentää, että monipuolinen myönteinen yhteistyö naapurimaiden ja tärkeiden kumppaneiden kesken on kannatettavaa sisäisen turvallisuuden alueella ja muutoinkin eri yhteiskunnan toimintaloikoilla.

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

18.2 Siviilikriisinhallinnan laaja-alaisuus

Sisäasianhallinnon tehtäviin kuuluu vastata ulko- ja turvallisuuspoliittisten päätösten mukaisesti siviilikriisinhallinnan toimeenpanosta. Tämä tarkoittaa käytännössä henkilöstön asettamista kriisinhallintaoperaatioihin. Tehtävään kuuluu henkilöstön kouluttaminen, valitseminen tehtäviin ja varustaminen. Käytännössä tehtävän on hoitanut sisäministeriön tulosohejauksessa Kriisinhallintakeskus, CMC Finland.

Siviilikriisinhallinta on ulkoisessa ympäristössä tapahtuvaa sisäisen turvallisuuden työtä sekä samalla ulkopoliittikkaa, vaikuttamista konfliktimaan tilanteeseen ja ihmiselämän suojelemiseen. Suuri osa kriisinhallinnan henkilöstöstä on sisäisen turvallisuuden henkilöstöä — siviilikriisinhallinnassa oikeus- ja sisäasioiden henkilöstöä. Keskeistä on, että kriisinhallinnan operaatiot toteutetaan siellä, missä ongelmat ovat ja mistä ne voivat kasvaa ja levitä.

Operaatioissa työskennellään juurisyihin vaikuttamiseksi laittoman maahantulon, ihmissalakuljetuksen, rajat ylittävän huume- ja asekaupan sekä terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin estämiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa. Kehitettäessä kohdemaiden hallintoa ja yhteiskuntaa turvallisuussektorilla, lainvalvonnassa, rajaturvallisuudessa ja oikeushallinnossa tuetaan samalla kaiken muun kehityksen edellytyksiä mukaan lukien kestävä rauha ja kestävä kehitys. Nämä toimet ovat samalla välittömiä tekijöitä edistämään maasta lähteneiden paluuta takaisin samoihin maihin. EU:n uusi toimintamalli, CBSD (Capacity-building for Security and Development) on juuri turvallisuuden ja kehitysyhteistyön hankkeistamista kriittisissä kohteissa ja kriittisissä puutteissa ja ongelmissa. CBSD-hankkeet tuleekin nähdä kaksinkertaisena lisäarvona: vaikuttaminen maista lähtemiseen vähentävästi ja ihmisten edellytyksien lisääminen palata kotimaihinsa.

Suomella on valiokunnalle esitetyn tiedon perusteella eri EU:n, YK:n, Etyjin, NATOn ja Euroopan neuvoston operaatioissa noin 100 asiantuntijaa, joista suurin yksittäinen ammattiryhmä ovat poliisit. Suomen siviilikriisinhallinnan henkilöstöstä 40 prosenttia tulee oikeus- ja sisäasioiden ammattialoilta — käytännössä lainvalvonnan ja oikeushallinnon tehtävistä. EU:ssa luku on jopa 70 prosenttia, ja Suomen lukua laskee tällä hetkellä korkea osallistuminen Etyjin tarkkailutehtävään Ukrainassa, jossa tarkkailijoiden taustat ovat laajemmat.

18.3 Arktinen yhteistyö

Rajavartiolaitos toimii Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden aikana (vuosina 2017—2019) arktisten rannikkoviranomaisten yhteistyötä kehittävän Arktisen Rannikkovartiostofoorumin (Arctic Coast Guard Forum, ACGF) puheenjohtajana. Foorumin toimintaan osallistuvat kaikkien arktisen neuvoston jäsenmaiden rannikkovartiostoviranomaiset. Arktisen rannikkovartiostofoorumin työskentely on valiokunnan saaman selvityksen perusteella käynnistynyt kuluvalle Yhdysvaltojen puheenjohtajuuskaudella rakentavasti. Foorumista on muodostunut merkittävä turvallisen arktisen toimintaympäristön kehittämistä tukeva viranomaisyhteistyömekanismi.

Huomionarvoista on ollut sekä Yhdysvaltojen että Venäjän aktiivisuus ja halukkuus viedä arktista yhteistoimintaa käytännölliselle tasolle. Tämä näkyy selvästi esimerkiksi Arktisen

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

neuvoston pysyvän EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response) -työryhmän työssä, jossa kummankin maan yhteistoiminta on ollut rakentavaa. Työryhmän mandaattiin kuuluvat muun muassa arktisen neuvoston jäsenien väliset valtiosopimukset (Arktinen lento- ja meripelastussopimus sekä Arktinen öljyntorjuntasopimus), säteilyturvallisuus sekä luonnononnettomuudet.

19.MUIDEN ERIKOISVALIOKUNTIEN LAUSUNNOT

Asiassa ovat antaneet lausuntonsa ulkoasiainvaliokunta (UaVL 8/2016 vp), valtiovarainvaliokunta (VaVL 5/2016 vp), lakivaliokunta (LaVL 14/2016 vp), puolustusvaliokunta (PuVL 8/2016 vp) , sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 5/2016 vp), talousvaliokunta (TaVL 33/2016 vp), työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 6/2016 vp) ja tulevaisuusvaliokunta (TuVL 5/2016 vp).

Lausunnoissa on kiinnitetty yleisesti huomiota siihen, että selonteko on liian suppea, kun se koskee vain sisäministeriön hallinnonalan turvallisuusviranomaisia. Lisäksi on korostettu turvallisuusviranomaisten tehtävien ja resurssien välistä epäsuhtaa. Erikseen on syytä mainita, että valtiovarainvaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty tähän keskeiseen selonteon puutteeseen merkittävän paljon huomiota. Esiin on noussut osassa lausuntoja myös huoli laajemmasta, arjen turvallisuudesta. Lausunnon antajien tiedossa ei näytä olleen, että eduskunta on lausumassaan edellyttänyt tietyn tyyppistä selontekoa.

20 YHTEENVETO

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintaedellytyksiin ja suorituskyykyyn on monitahoisesti vaikuttanut heikentävästi taloudellisesta tilanteesta johtunut useiden vaalikausien aikana tapahtunut resurssien leikkaaminen. Sisäistä turvallisuutta ja sen tunnetta heikentävät perinteisten uhkien lisäksi uudet uhkatekijät muuttuneessa maailmassa. Epäkohdat ovat korjattavissa määrätietoisin toimenpitein suhteellisen pienillä taloudellisilla panostuksilla. Saadun selvityksen perusteella selonteon toimenpitein ei kuitenkaan voida taata viranomaisten suorituskyykyä, vaan sisäinen turvallisuus jatkaa heikkenemistään. Tästä huolimatta Suomi on kansainvälisessä vertailussa yhä varsin turvallinen maa. Lopuksi valiokunta nostaa vielä esiin edellä tässä mietinnössä tarkemmin lausuttuun viitaten asiakokonaisuuteen liittyviä seikkoja seuraavasti:

— *Nykytasaisen sisäisen turvallisuuden rakenteiden ylläpitäminen ei ole mahdollista ilman selkeitä lisäresursseja. Kysymys on paljolti voimavarojen palauttamisesta entiselleen.*

— *Vain kaikkein kriittisimmät tehtävät kyetään hoitamaan, ja osa tehtävistä jää kokonaan hoitamatta.*

— *Viranomaisten henkilöstö ei riitä pitkäkestoisten häiriö- ja poikkeustilanteiden hoitamiseen.*

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

— *Vakaa ja rauhallinen tilanne itärajalla on riippuvainen paitsi omista toimistamme myös Venäjän kyvystä ja halusta säilyttää tilanne hallittuna. Rajavalvontamme tosiasiallinen heikentyminen viime vuosina on lisännyt riippuvuuttamme Venäjän toimenpiteistä.*

— *Auttamisen ketju voi katketa. Hätäkeskuslaitoksen kyky hälyttää ja tukea viranomaisia heikentyy. Sen ei ole myöskään aina mahdollista hälyttää partiota, koska partioita ei ole käytettävissä tai ne ovat kiinni toisessa tehtävässä.*

— *Entistä suurempi osa rikoksista uhkaa jäädä tutkimatta ja rikosten selvitysaste uhkaa jatkaa laskuaan. Poliisi joutuu jättämään niin sanotut massarikokset käytännössä tutkimatta. Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä turvallisuuden tunne heikkenevät.*

— *Pitämällä huolta sisäisestä turvallisuudesta elinkeinoelämä voi myös jatkossa käyttää turvallisuutta yhtenä kriteerinä tehdessään investointeja Suomeen.*

— *On välttämätöntä tunnistaa aidosti muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimat toimenpiteet.*

— *Sisäisen turvallisuuden selonteon johdosta annettava hallintovaliokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp on keskeisin asiakirja sisäisen turvallisuuden tulevaisuuden linjausten määrittämisessä.*

— *Suomalaisessa yhteiskunnassa on tärkeää säilyttää ihmisten luottamus toisiaan ja viranomaisia kohtaan. Luottamuksella on yhteiskunnassa erityinen merkitys, sillä se vahvistaa sosiaalista yhteisyyttä, joka luo perustaa turvallisuudelle, turvallisuuden tunteelle ja toimivalle yhteiskunnalle. Osana kokonaisturvallisuutta tulee huolehtia myös riittävistä kansalaisten palveluista, sosiaaliturvasta ja osallisuudesta yhteiskunnassa.*

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 5/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus

1) turvaa sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, hätäkeskuslaitoksen, Tullin ja Maahanmuuttoviraston suorituskyvyn sekä näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisen asianmukaiset edellytykset nykyistä paremmin muun muassa vahvistamalla olennaisesti näiden viranomaisten rahoituspohjaa,

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

- 2) *turvaa myös syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytykset rikosvastuun toteuttamisessa olennaisesti nykyistä paremmin,*
- 3) *korjaa hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 5/2017 vp ilmenevät sisäisen turvallisuuden puutteet ja epäkohdat sekä varautuu mietinnössä mainittuihin uhkatekijöihin, panostaa kehittämiskohteisiin ja ryhtyy muihin mietinnössä mainittuihin toimenpiteisiin,*
- 4) *ottaa hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 5/2017 vp sisäisen turvallisuuden linjausten ja toimenpiteiden perustaksi sekä noudattaa mietinnön linjauksia myös sisäisen turvallisuuden strategiatyössä,*
- 5) *antaa hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä kirjallisen selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin valiokunnan mietinnön HaVM 5/2017 vp johdosta on ryhdytty, sekä*
- 6) *antaa eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä uuden kokonaisvaltaisen sisäisen turvallisuuden selonteon sisäisen turvallisuuden tilannekuvasta, uhkista ja tilasta, kansalaisten turvallisuuden tunteesta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvystä ja toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämistä kehittämistoimenpiteistä ja tehtäväperusteisesti pidemmän tähtäimen taloudellisista ja muista resurssitarpeista.*

Helsingissä 30.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan mietintö HaVM 5/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto