

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 (VNS 1/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Risto Volanen, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Markus Lyra, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, osastopäällikkö, prikaatikenraali Mikko Kirjavainen, pelastusylijohtaja Pentti Partanen, poliisijohtaja Jorma Toivanen, valmiuskoordinaattori Olli Lampinen ja ylitarkastaja Tuomas Koljonen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Hannu Taimisto, oikeusministeriö
- yksikön johtaja, kaupallinen neuvos Arto Koski ja vanhempi osastoesiupseeri Petteri Tervonen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale, valtiovarainministeriö
- turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, liikenne- ja viestintäministeriö

- osastopäällikkö Tarmo Pukkila ja lääkintöneuvos Merja Saarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- apulaispäällikkö Tero Kurenmaa, keskusrikospoliisi
- apulaispäällikkö Petri Knape, suojelupoliisi
- läänin poliisiylitarkastaja Kari Hemminki ja pelastustarkastaja Matti Virpiaro, Etelä-Suomen lääninhallitus
- tulliylitarkastaja Mika Pitkänen, Tullihallitus
- infrastruktuuriastian johtaja Veli-Pekka Kuparinen, Huoltovarmuuskeskus
- poliisikomentaja Jukka Riikonen, Helsingin poliisilaitos
- erikoistutkija Kari Laitinen, Poliisiammattikorkeakoulu
- pelastusjohtaja Jari Sainio, Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos
- osastopäällikkö Hannu Hakala, Helsingin kaupunki
- kehittämisspäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- luottamusmies Veikko Lehtonen, Merivartioliitto ry
- pääluottamusmies Mika Ala-Hiiri, Päälystöliitto ry
- varapääluottamusmies Erkki Hirvonsalo, Rajavartioliitto ry
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttävä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä

- toimitusjohtaja Kimmo Kohvakka, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry
- pääsihteerin erityisavustaja Maija Leppä, Suomen Punainen Risti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ympäristöministeriö
- Onnettomuustutkintakeskus
- Hätäkeskuslaitos
- Kansaneläkelaitos

- Pääesikunta
- Viestintävirasto
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Electronic Frontier Finland ry EFFI
- Finanssialan Keskusliitto FK ry
- Suomen Meripelastusseura ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Upseeriliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen. Selonteon on tarkoitus kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, sen väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Kysymys on turvallisuusuhkista, jotka johtuvat ihmisen aktiivisesta toiminnasta, tahattomista tapahtumista tai luonnon ääri-ilmiöistä. Selonteon mukaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamallisto on rakennettu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, ja kuvatut uhkamallit muodostavat Suomen varautumisen suunnittelun perustan.

Selonteossa käsitellään myös muita maailmanlaajuisia kysymyksiä, joita ei lähtökohtaisesti pidetä Suomelle suoranaisinä turvallisuusuhkina, kuten ilmastonmuutos, energian ja vesivarojen niukkuus ja väestöliikkeet, mutta jotka saattavat kehittyä laajamittaista tuhoa aiheuttaviksi tai yhteiskuntien vakautta horjuttaviksi ja väkivaltaisiksi konflikteiksi vaikuttaen samalla turvallisuustilanteeseemme.

Selonteko jakaantuu johdanto-osan lisäksi neljään pääkokonaisuuteen: kansainväliseen turvallisuuskehitykseen, turvallisuusympäristön kehityksen vaikutuksiin Suomeen, Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen toimintalinjaan sekä Suomen turvallisuuden kehittämiseen.

Selonteossa todetaan sen luovan perustaa valtioneuvoston turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita käsitteleville muille selonteille, strategioille ja ohjelmille, joista mainitaan esimerkeinä muun muassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS/2006), sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008) ja valtioneuvoston EU-selonteko.

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat selonteossa ilmaistun toimintalinjan mukaan Suomen itenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen.

Hallintovaliokunnan toimialan kannalta keskeiset kysymykset, kuten terrorismi ja kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, rajaturvallisuus, väestökysymykset, suuronnettomuudet, luonnonkatastrofit ja pelastustoimi sekä siviilikriisinhallinta, näyttävät ensitarkastelulla jäävän selonteossa varsin niukalle käsittelylle. Tarkempi perehtyminen osoittaa, että mainitut asiakokonaisuudet ovat esillä, vaikkakin paljolti hajanaisesti, selonteon eri osioissa. Joka tapauksessa nämä aihepiirit, joiden voidaan katsoa kuuluvan sisäisen turvallisuuden alaan, näyttävät jäävän selonteossa ja siitä tähän mennessä käydyssä keskustelussa toissijaisiksi ja vähemmälle huomiolle. Kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet painottuvat puolustuspolitiikkaan. Tämä voi johtua osin traditiosta, jossa laajan turvallisuuskäsitteen omaksuminen on kuitenkin

verraten uusi asia. Osin on kysymys selonteon yleisluonteisuudesta, etenkin valiokunnan toimialalla. Esimerkiksi hallituksen hyväksymässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa käsitellään tarkemmin monia keskeisiä laajan turvallisuuskäsitteen piiriin kuuluvia asioita. Oman toimialansa osalta valiokunta korostaa vielä, että sinänsä kannatettavien selontekoon sisältyvien toimintalinjausten perusteella tehtävät toimenpiteet Suomen turvallisuuden kehittämiseksi jäävät liian yleiselle tasolle ja toimenpiteiden toteuttamisen kannalta avoimiksi. Ongelman muodostavat sisäisen turvallisuuden osalta etenkin selonteosta puuttuvat toimenpide- ja toteuttamissuunnitelmat ja niukkoihin valtiontalouden kehyksiin pääsääntöisesti perustuva resursointi. Nämä seikat vähentävät olennaisesti selonteon merkitystä valiokunnan toimialalla. Valtiontalouden kehyksien tiukkuus estää valiokunnan saaman selvityksen perusteella monelta osin selonteossa mainittujen kehittämistoimenpiteiden konkreettisen toteuttamisen näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että sisäisen turvallisuuden kysymyksiä ja linjauksia käsitellään ja niistä keskustellaan nykyistä kokonaisvaltaisemmin myös eduskunnassa sekä otetaan kantaa kehittämistoimenpiteisiin. Tältä osin valiokunta yhtyy toimenpidealoitteessa TPA 58/2007 vp (ed. Kaltiokumpu ym.) sisältyvään kritiikkiin. Käsitellyssä oleva selonteko ja hallituksen piirissä hyväksytty sisäisen turvallisuuden ohjelma eivät ole riittäviä toimenpiteitä kansanvaltaisen järjestelmämme edellyttämän parlamentissa tapahtuvan yhteiskuntapoliittisen tarkastelun kannalta. Vaikka ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin yhteen, valiokunta pitää perusteltuna selonteon jakamista vastaisuudessa valmistelutavasta riippumatta eri osiin, joista yksi käsittelee sisäistä turvallisuutta. Eduskuntatyön kannalta on lisäksi tarpeen käsittelyn jakaminen niin, että asiassa hyväksytään sisäisen turvallisuuden osalta erillinen mietintö, josta lähtökohtaisesti voidaan keskustella täysistunnossa myös laajan turvallisuuskäsitteen kokonaisuuden yhteydessä. Sisäisen turvallisuuden uhkia, ei sotilaallisia uhkia, voi-

daan pitää nykytilanteessa monilta osin kaikkein vakavimpina yhteiskuntiemme uhkatekijöinä, joiden huomioon ottaminen ja realisoitumisen estäminen edellyttävät jatkuvaa laaja-alaista ja analyttistä yhteiskunnallista keskustelua sekä uusien, nykyistä tehokkaampien menettelytapojen ja keinojen etsimistä. Samalla valiokunta tähdentää, että kaikkiin turvallisuusuhkiin on varauduttava eivätkä varautumistoimenpiteet eri toimialoilla saa sulkea toisiaan pois.

Terrorismi ja kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, ettei Suomeen tällä hetkellä kohdistu erityistä terrorismin uhkaa, vaikka terroriteon mahdollisuutta ei voidakaan sulkea pois. Terroriteot kuuluvat niihin pitkäaikaisiin uhkatekijöihin, jotka on kyettävä tunnistamaan ennakolta ja jotka on kyettävä torjumaan. Terrorismin ja joukkotuhoaseiden yhdistelmää pidetään vakavimpana turvallisuusuhkana ainakin Yhdysvaltojen, Venäjän, Euroopan unionin ja Naton turvallisuusstrategioissa. Suomen on osallistuttava kansainväliseen yhteistyöhön terrorismin torjumiseksi kansainvälisissä järjestöissä ja Euroopan unionin puitteissa. Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluilla on tässä työssä yhteistyökumppaneina erityinen rooli.

Terrorismin syihin puuttumisen osalta valiokunta korostaa EU:n vuonna 2005 hyväksymää radikalisoitumisen ja terrorismin värväyksen vastaisen strategian ja sen tavoitteiden merkitystä. Samalla valiokunta kiirehtii selonteossa mainitun kansallisen terrorismintorjunnan strategian laatimista. Suomi on sitoutunut myös Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen puitteissa antamaan apua terrori-iskujen tai niiden uhkan kohdistuessa toiseen unionin jäsenmahan. Valiokunta toteaa, että viranomaisten vastuut ja roolit terrorismintorjunnassa ovat Suomessa selkeät. Kansainvälistä kiitosta ovat saaneet muun muassa johtosuhteiden selkeys, vaativien ja erityistilanteiden organisaattiorakenteet, virka-apulainsäädännön ja valmiussuunnitelmien kattavuus sekä viranomaisyhteistyön laajuus.

Valiokunta tähdentää lisäksi, että terrorismin rahoituksen torjuminen on keskeinen viranomaisten toimintakohde. Etenkin nopeasti laajentuvaa kansainvälistä maksukorttirikollisuutta käytetään myös terrorismin rahoittamistarkoituksessa.

Järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälistyminen, jolle EU:n ja Schengen-alueen laajentuminen sekä tietoverkkojen maailmanlaajuisuus tarjoavat uusia mahdollisuuksia, vaikuttaa myös Suomen rikostorjunnan toimintaympäristöön.

Euroopan poliisivirasto, Europol, on tunnistanut EU:n kannalta seitsemän merkityksellistä rikollisen toiminnan ydinaluetta. Erityisesti Europol on kiinnittänyt huomiota Länsi-Afrikan järjestäytyneen rikollisuuden kasvavaan rooliin kansainvälisessä EU-maihin vaikuttavassa järjestäytyneessä rikollisuudessa.

Selonteon toimintalinjoissa on korostettu Venäjän ulottuvuuden keskeisyyttä, sekä tähdennetty pohjoismaisen ja Baltian sekä Itämeren ulottuvuuden tärkeyttä. Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen ja painottaa Suomen kannalta järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa erityisesti Venäjän kanssa tehtävän rikostorjuntayhteistyön toimivuuden merkitystä.

Europol on järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvioissaan tunnistanut Koillis-Euroopassa tällaisen rikollisuuden toiminnallisen ydinalueen, jonka keskus sijoittuu Baltian maihin, lähinnä Liettuaan ja Viroon. Etenkin liettualaiset rikollisryhmät toimivat saadun selvityksen mukaan poikkeuksellisen aktiivisesti, monialaisesti ja maantieteellisesti laajalla alueella niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin. Yli rajojen tehtävä lainvalvontayhteistyö ja sitä tukevien rakenteiden ja työvälineiden luominen ovat välttämättömiä torjuttaessa tiiviisti verkostoitunutta ja kansainvälisen ympäristön tarjoamia hyötymiä ja suojautumismahdollisuuksia hyödyntävää rikollisuutta.

Järjestäytyneesti toimivat rikolliset hyödyntävät tehokkaasti yhteiskuntien laillisia rakenteita muun muassa osallistumalla yritystoimintaan ja käyttämällä hyväkseen yrityksiä rikollisessa toiminnassa ja rahanpesussa. Etenkin talous- ja petosrikollisuuden avulla rikolliset uhkaavat pääs-

tä osaksi yhteiskunnan laillisia rakenteita ja toimintoja. Liiketoimintasektoreita tai niiden osia voi myös päätyä rikollisten hallintaan laittoman kilpailuedun ansiosta.

Europolin mukaan rahanpesua voidaan pitää venäläisen järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälisen toiminnan tärkeimpänä osana. Europolissa nähdään suurena haasteena se, että venäläinen järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää tehokkaasti pääomien vapaata liikkuvuutta EU:ssa ja pyrkii siirtämään laittomasti hankittuja varoja lailliseen talouteen unionissa etenkin investoimalla yrityksiin ja kiinteistöihin.

Selonteossa todetaan, että tieto- ja kommunikaatiojärjestelmien häiriöt voivat vaikuttaa laajasti yhteiskunnan toimintoihin. Vaikka Suomi on vielä välttynyt huomattavaa vahinkoa aiheuttavilta verkkorikoksilta, tällaisiin rikoksiin erikoistuneista rikollisryhmistä on kuitenkin tunnistettu myös suomalaisia jäseniä. Tietoverkkorikollisuudessa kehitetään jatkuvasti uusia keinoja tietoverkkoihin kohdistuvissa hyökkäyksissä. Esimerkiksi yritysvakoilussa hyödynnettyä yhteyden kaappaamista voidaan käyttää myös yhteiskunnan keskeisiä rakenteita vastaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että poliisin suorituskykyä sekä laajemminkin yhteiskunnan toimintakykyä parannetaan tietoverkkorikollisuuden torjumisessa sekä tieto- ja kommunikaatiojärjestelmiä hyödyntävän rikollisuuden torjumisessa. Viestintäverkkojen toimivuus on elintärkeää nykypäivänä. Tietoverkkojen toimivuuden turvaaminen ja uhkiin varautuminen edellyttävät tämän vuoksi laajaa kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä.

Kansainvälinen poliisiyhteistyö, Prümin sopimuksen luomat oikeudelliset puitteet, yhteiset tutkintaryhmät, tilannekuvat ja kohdevalintamenettely ovat välttämättömiä työkaluja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. EU:n puitteissa keskeistä on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittäminen. Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteinen PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminta on puolestaan kansallisesti perustavana elementtinä rajat ylittävässä rikostorjunnassa. Myös lainsäädäntötoimenpitein sekä yhteistyöllä elinkei-

noelämän ja etujärjestöjen kanssa tulee vähentää järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia hyödyntää yhteiskunnan laillisia rakenteita.

Rajaturvallisuus

Suomen ja Venäjän välinen raja on osa Euroopan unionin ulkorajaa. Maamme on ulkorajavaltiona sitoutunut tämän rajan tehokkaaseen valvontaan. Samoin Suomi on korostanut EU:ssa, että rajavalvonta tulee ulkorajavaltioissa järjestää unionin säännösten, yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän sekä Schengenin sopimuksen suositusten ja parhaiden käytänteiden mukaisesti. Suomi on ollut myös esimerkkimaana EU:n yhdenmukaiselle rajaturvallisuusjärjestelmälle.

Selonteossa todetaan Suomen päämääränä olevan säilyttää hyvä rajaturvallisuustilanne. Erityinen huomio kiinnitetään itäisen maarajan pitämiseen turvalliseksi ja toimivana. Valvonnan painopiste on Kaakkois-Suomen alueella. Kansainvälisten rajanylityspaikkojen toimintakyky luetaan turvata sujuvien ja turvallisten rajanylitysten takaamiseksi. Merialueilla rajavalvonnan painopiste on Suomenlahdella.

Rajavartiolaitoksen juuri vahvistettuun strategiaan sisältyy merkittävä yhteensä 200 henkilötyövuoden sisäinen voimavarasiirto vuoteen 2015 mennessä pääkaupunkiseudun ja kaakkoisrajan rajatarkastusten vahvistamiseksi sekä tuottavuusohjelman toisen vaiheen vähennysvelvoitteen toteuttamiseksi. Saadun selvityksen perusteella Rajavartiolaitos kykenee säilyttämään toimintakykynsä asianmukaisena siirroista huolimatta, mikäli teknistä valvontalaitteistoa kyetään hankkimaan riittävästi korvaamaan henkilöresursseja.

Hallintovaliokunnan lausunnossa valtioneulouden kehityksistä vuosille 2010–2013 todetaan, että Rajavartiolaitoksen toimintamomentin määrärahavaje on kehyskaudella keskimäärin 13 miljoonaa euroa vuodessa (HaVL 4/2009 vp). Laitoksen on vähennettävä resursseja edellä mainittujen siirtojen lisäksi vähintään 200 henkilötyövuodella, jotta toimintamomentin määrärahavaje voidaan kattaa. Vähennys kohdistettaisiin jälleen kerran valtakunnallisen painopistealueen ulkopuolella sijaitseviin

toimipisteisiin etenkin Lapissa, Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjanlahdella. Valiokunta painottaa, että leikkaukset yhdessä jo aiemmin suunniteltujen voimavarasiirtojen kanssa laskevat selvästi Rajavartiolaitoksen suorituskykyä alueilla, joita henkilöstövähennykset uhkaavat. Pääkaupunkiseudun ja kaakkoisrajan rajatarkastuksia ei voida myöskään vahvistaa suunnitellulla tavalla.

Rajavartiolaitoksen valvontalentokoneiden käyttöarvo jää rajavalvonnassa vähäiseksi ilman vanhentuneen teknisen valvontajärjestelmän uudistamista. Valtioneulouden kehityksissä puuttuu tältä osin hankintamomentilta vähintään 6 miljoonaa euroa. Lisäksi erikseen on ratkaistava merellisen valvontakaluston uudistamisen edellyttämä rahoitus.

Kansainvälinen toiminta on luonnollinen osa Rajavartiolaitoksen tehtäviä, ja myös tämän työn tavoitteena on Suomen sisäisen turvallisuuden vahvistaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi on aktiivisesti mukana EU:n rajaturvallisuusviraston toiminnassa ja sen kehittämisessä. Suomessa toimiviksi ja tehokkaiksi todettuja toimintamalleja tulee pyrkiä saamaan yhä vahvemmin osaksi EU:n ja sen jäsenmaiden järjestelmiä. Tehokkaiden rajavalvontatoimenpiteiden perusedellytyksenä on oikea rajatilannekuva, johon Frontex on parhaillaan luomassa edellytyksiä. Frontexin osalta viitataan muilta osin tässä lausunnossa jäljempänä lausuttuun.

Kahdenvälisessä rajaturvallisuustyössä Venäjä on Suomen kannalta tärkein yhteistyökumppani. Rajavartiolaitoksella ja Venäjän Rajavartiolaitospalvelulla on tunnetusti sujuvat yhteistoimintajärjestelyt kaikilla toiminnan tasoilla aina johtotasolta paikallisen tason toimintaan saakka. Käytettävissä olevan tiedon perusteella myös Venäjän Rajavartiolaitospalvelu on vähentänyt resurssejaan Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Rajavalvonta on saadun selvityksen mukaan tästä huolimatta toiminut edelleen hyvin. Selonteossa muistutetaan kuitenkin, että Venäjän laaja rajavalvonnan uudelleenjärjestely on yhä meneillään. Samalla katsotaan, että vaatimukset Suomen kyvylle rajavalvontaan ja rajatilanteiden hallintaan kasvavat.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan painopiste on laittoman maahantulon ja siihen liittyvän ihmiskaupan torjunnassa. Näihin rikollisuuden muotoihin liittyy usein järjestäytynyt kansainvälinen rikollisuus. Venäjän Rajavartiopalvelu on tässäkin suhteessa tärkeä yhteistyökumppani. Kansallisesti rikostorjuntaan kuuluu keskeisenä elementtinä vakiintunut ja toimiva PTR-yhteistyö.

Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä rahoitusvajeesta johtuvaa Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn heikentämistä, kun otetaan erityisesti huomioon, että Suomi on EU:n ulkorajavaltio. Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn turvaamiseksi hallintovaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että laitoksen osalta tehdään pitkäjänteisesti kattavat tehtävä- ja resurssikartoitukset — esimerkiksi poliisin tapaan — sekä että tältä pohjalta tehdään myös poliittisesti sitovat linjaukset ja päätökset, joihin Rajavartiolaitoksen kehittämistoimet perustetaan.

Väestökysymykset

Selonteon mukaan Suomen on varauduttava väestön ikääntymisestä aiheutuvaan työvoimapulaan hyödyntämällä Euroopan unionin työvoiman vapaata liikkuvuutta sekä edistämällä työperäistä maahanmuuttoa. Talouden taantumasta huolimatta valiokunta pitää varautumista välttämättömänä. Väestökehitys johtaa Suomessa ja laajemminkin Euroopassa eläkkeelle siirtyvien voimakkaaseen kasvuun. Tässä yhteydessä valiokunta tähdentää sekä kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden että työn tekemisen perusteella maahan muuttaneiden tehokkaan ja onnistuneen kotoutumisen tärkeyttä. Valiokunta ottaa tarkemmin kantaa kotouttamiseen liittyviin kysymyksiin hallituksen erillisen kotouttamisselonteon (VNS 4/2008 vp) pohjalta hyväksyttävässä hallintovaliokunnan mietinnössä. Laiminlyödyn kotouttamispolitiikan kielteisiä ilmiöitä on ollut nähtävissä osassa Euroopan maita aina sisäiseen turvallisuuteen ulottuvine vaikutuksineen.

Valiokunta yhtyy käsiteltävänä olevaan selontekoon sisältyvään näkemykseen siitä, että väestöliikkeet eivät lähtökohtaisesti ole Suomal-

le suoranaisia turvallisuushkia. Ne saattavat kuitenkin muuttua sellaisiksi hallitsemattomien muuttoliikkeiden tai pakolaisuuden lisääntymisen myötä. Maailmassa on muun muassa toimintakyvyttömiä valtioita, jotka eivät kykene tai halua huolehtia kansalaistensa turvallisuudesta, heidän taloudellisesta hyvinvoinnistaan ja peruspalvelujen tuottamisesta kansalaisilleen.

Euroopassa oleskelee laittomasti miljoonia ihmisiä. Muuttopaineet maanosaamme kohtaan näyttävät jatkuvan voimakkaina. Eurooppaan kohdistuvien väestöliikkeiden painopiste on saadun selvityksen perusteella itäisellä ja läntisellä Välimerellä, jonne saapuu etenkin Pohjois- ja Itä-Afrikan sekä Lähi- ja Keski-idän valtioiden kansalaisia. Suurimmat väestöpaineet kohdistuvat Italiaan, Kreikkaan ja Espanjaan.

Ongelman muodostaa se seikka, ettei EU:n ulkorajaa kyetä valvomaan asianmukaisesti. Paremman elämän toivossa ihmiset vaarantavat henkensä pyrkiessään heikkokuntoisilla kuljetusvälineillä Eurooppaan meren yli. Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexiin kohdistuu suuria odotuksia rajavalvonnassa. Ongelma näyttää kuitenkin olevan, etteivät jäsenmaat ole asettaneet käytettäväksi riittävästi kalustoa, jotta Frontex voi tehokkaasti koordinoita rajavalvontaoperaatioita. Nykytilanne edellyttää myös sitä, että Frontexille annetaan itsenäistä toimintakykyä ainakin pysyvämmässä ja pitkäkestoisissa operaatioissa. Esimerkiksi voimakkaan maahanmuuttopaineen alle joutunutta jäsenmaata on tarpeen tukea sen vastuulle kuuluvassa rajavalvonnassa luovuttamalla henkilöstöä ja kalustoa rajavalvontaan, joka toteutetaan Frontexin koordinoimana ja osittain EU:n rahoituksella.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi on aktiivisesti mukana Frontexin toiminnan kehittämisessä. Valiokunta tähdentää, että tehokas rajavalvonta ei ole ristiriidassa asianmukaisen turvapaikkapolitiikan kanssa. Jokainen turvapaikkahakemus on käsiteltävä yksilöllisesti ja kansainvälisen suojelun tarve arvioita tapauskohtaisesti. Rajavalvonnalla on voitu pelastaa myös merihädässä olevien ihmisten henkiä. On myös huomattava, että järjestäytyneellä rikollisuudel-

la on oma merkittävä roolinsa Eurooppaan pyrkivien ihmisten kuljetusten järjestämisessä.

Tampereen Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 on asetettu tavoitteeksi yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen vuoteen 2010 mennessä. Tässä suhteessa on normitasolla, hyväksymällä minimidirektiivejä, tapahtunut jonkin verran kehitystä. Käytännössä eri maissa on kuitenkin noudatettu varsin erilaista turvapaikkapolitiikkaa. Valiokunta edellyttää Suomen toimivan EU:ssa aktiivisesti ja päättäväisesti sekä normeiltaan yhtenäisen että soveltamiskäytännöiltään yhdenmukaisen turvapaikkapolitiikan luomiseksi. Lisäksi laittomasti saapuneet henkilöt ja niin sanotut Dublin-tapaukset tulee palauttaa mahdollisimman tehokkaasti lähtö- ja kauttakulkumaihinsa. Samalla on varmistuttava Geneven pakolaissopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Suomi on tehnyt puheenjohtajakaudellaan tärkeän aloitteen, joka koskee yhteisvastuullisuutta turvapaikkamenettelyssä (extended European solidarity in immigration, border control and asylum policies) ja jonka tarkoituksena on tukea niitä jäsenmaita, joihin turvapaikanhakijoita saapuu eniten. Kysymys on siitä, että unionimaa, johon turvapaikanhakija saapuu ensimmäisenä unionin ulkopuolelta, saa kompensatiota turvapaikkamenettelystä johtuvista kustannuksista unionilta rekisteröityään hakijan sitä mukaa kuin turvapaikkaprosessin todetaan edenneen asianomaisessa valtiossa. Suomen aloite on edelleenkin ajankohtainen, ja valiokunta tähden-tää sen merkitystä.

Se, miten EU onnistuu kehitysmaissa toteutettavilla humanitäärisillä hankkeillaan ja erityisesti Afrikan maiden kehityshaasteisiin vastaamisessa, vaikuttaa myös osaltaan siihen, minkä suuruisten panostusten ja ratkaisujen eteen unioni joutuu maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan. Uhkakuvien toteutuminen — esimerkiksi ilmastonmuutos, vesivarojen niukkuus, kuivuus ja aavikoituminen, nälänhätä, tiettyjen alueiden muuttuminen asumiskelvottomiksi, sisäiset levottomuudet — saattavat johtaa siihen, etteivät EU:n jäsenmaat Suomi mukaan lukien

kykene kantamaan laajenevien väestöliikkeiden muodostamaa taakkaa. Selonteonkin mukaan tällainen kehitys voi johtaa merkittäviin kansainvaelluksiin ja laajamittaiseen siirtolaisuuteen. Tämä voi välittömästi vaikuttaa Eurooppaan Pohjois-Afrikan pakolaisvirtojen kasvuna.

Yhteenvetona valiokunta katsoo, että EU:ssa on a) huolehdittava tehokkaasta ulkorajavalvonnasta, b) luotava yksi yhteinen, tehokas ja oikeusturvan takaava turvapaikkajärjestelmä, c) luotava yhteiset kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteet sekä d) luotava tehokkaat palautusmenettelyt ja toimiva Dublin-järjestelmä.

Suuronnettomuudet, luonnonkatastrofit ja pelastustoimi

Selonteossa todetaan, että pelastustoimen kehittämistä ohjaavat sisäisen turvallisuuden ohjelma ja pelastustoimen strategia. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (YETTS) toiminnan kehittämisen keskeisenä suuntaviivana. Pelastustoimen suunnittelu perustuu riskien määrittelyyn ja arviointiin. Tässä työssä otetaan huomioon myös varautuminen suuronnettomuuksiin ja luonnonkatastrofeihin.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että siiviiliyhteiskunnan varautumiselle ja pelastustoimelle asetettavia vaatimuksia on perusteltua käsitellä vastaisuudessa nykyistä laajemmin selontekomenettelyssä ja sitä täydentävissä strategioissa ja ohjelmissa. Samoin yhteiskunnan varautumisen ja pelastustoimen voimavarojen oikealle mitoitukselle on välttämätöntä toteuttaa kattava uhkien arviointi ja riskianalyysi kansallisella tasolla. Valiokunta tähdentää alueellisen pelastustoimen ja kuntakentän panoksen tärkeyttä tässä työssä. Varautumisen ja väestönsuojelu ovat kansallisen turvallisuuden kokonaisuudessa keskeisiä kehitettäviä toimialoja.

Selonteon toimintalinjauksissa on aikaisempaa korostuneemmin painotettu yhteiskunnan, talouden ja infrastruktuurin toimivuuden turvaamista. Keskeisiä huoltovarmuuden sektoreita — sähköisiä tieto- ja viestintäjärjestelmiä, kuljetuslogistiikkaa, energia- ja elintarvikehuoltoa, vesi-

huoltoa ja terveydenhuoltoa — koskevat linjaukset ovat samansisältöisiä hallituksen 21.8.2008 tekemään päätökseen sisältyvien uusien huoltovarmuustavoitteiden kanssa.

Itämerellä lisääntyvien öljy- ja muiden vaarallisten aineiden kuljetusten aiheuttama kasvava riski on huomioitu selonteossa. Ympäristönsuojelu ja mahdolliset pelastustoimet edellyttävät hyvää viranomaisten yhteistyötä toimenpiteiden tehokkaan ja nopean toteuttamisen turvaamiseksi.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös kansalaisten arjen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin, joita käsitellään hallituksen hyväksymässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta toimivat ja hyvin järjestetyt peruspalvelut muodostavat perustan turvallisuuden rakentamiselle. Mikäli peruspalvelut eivät toimi, voi yleinen yhteiskunnallinen turvallisuus heiketä arvaamattomalla tavalla. Yksityiskohtana valiokunta toteaa, että viestintäverkkojen rakenteissa tapahtuvien muutosten seurauksena osassa maaseutua viestintäyhteyksien puutteet saattavat johtaa siihen, ettei apua ole mahdollista hälyttää asianmukaisella tavalla.

Siviilikriisinhallinta

Kriisinhallinta on keskeinen Suomen turvallisuuspolitiikan keino, jolla Suomi osaltaan pyrkii edistämään maailman konfliktialueiden vakautta. Siviilikriisinhallinnassa Suomi painottaa poliisi-, oikeusvaltio- ja rajaturvallisuus- sekä ihmisoikeusasiantuntemusta. Selonteosta ilmenee, että tavoitteena on kasvattaa huomattavasti eri siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelevien suomalaisten asiantuntijoiden määrää nykyisestä noin 150 henkilöstä. Lisäksi siviilikriisinhallintaa kehitetään ja vahvistetaan valtioneuvoston hyväksymän siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian pohjalta.

Sisäasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittamisestä ja ylläpitämisestä. Tähän tehtävään kuuluvat myös siviilikriisinhallinnan valmiuksiin liittyvä yhteistoiminta ja yhteensovittaminen viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryh-

mien kanssa. Pelastusopiston yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä sisäasiainministeriön ohjauksessa.

Siviilikriisinhallinnan tehostamistoimenpiteiden katsotaan selonteossakin edellyttävän määrärahojen lisäämistä sekä asiantuntijoiden lähettämiseen että siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen. Tämä merkitsee sitä, etteivät valtiontalouden kehykset ole selonteonkaan mukaan riittäviä, vaan tarvitaan kehykset ylittävää lisärahoitusta. Sotilaalliseen kriisinhallintaan käytettävien varojen osalta selonteossa ilmaistaan lisämäärärahatarpeen olevan 150 miljoonaa euroa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon,

että valiokunta edellyttää sisäisen turvallisuuden asiakokonaisuuden käsittelemistä vastaisuudessa selontekomenetelyssä tasaveroisena suhteessa ulko- ja puolustuspolitiikkaan,

että sisäisen turvallisuuden eri toimintaloikoille laaditaan ensi tilassa pitkäjänteisesti toimenpide- ja toteuttamissuunnitelmat aikatauluineen ja määrärahatarpeineen,

että valiokunta edellyttää turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jakamista tulevaisuudessa eri osiin, joista yhden muodostaa sisäinen turvallisuus ja

että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että Rajavartiolaitoksen osalta tehdään pitkäjänteisesti kattavat tehtävä- ja resurssikartoitukset — esimerkiksi poliisin tapaan — sekä että tältä pohjalta tehdään myös poliittises-

*ti sitovat linjaukset ja päätökset, joihin
maamme osalta EU:n ulkorajan valvon-*

*tatoimenpiteet ja muut Rajavartiolai-
toksen kehittämistoimet perustetaan.*

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
jäs. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Anne Kalmari /kesk
Oiva Kaltiokumpu /kesk (osittain)
Ilkka Kantola /sd

Timo V. Korhonen /kesk
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.