

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty muihin erikoisvaliokuntiin lausunnon antamista varten. Mahdollinen lausunto on annettava viimeistään 12.11.2021.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 24/2021 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 8/2021 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 15/2021 vp
- lakivaliokunta LaVL 16/2021 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 11/2021 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 8/2021 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 10/2021 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 8/2021 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 18/2021 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 24/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- sisäministeri Maria Ohisalo, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Kirsi Pimiä, sisäministeriö
- kehittämisjohtaja Harri Martikainen, sisäministeriö
- strategiapäällikkö Ari Evwaraye, sisäministeriö
- pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka, sisäministeriö
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Matti Sarasmaa, sisäministeriö
- osastopäällikkö Minna Hulkkonen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Eero Kytömaa, sisäministeriö
- johtava tutkija Harri Mikkola, Ulkopoliittinen instituutti
- johtava asiantuntija Sampo Kempainen, valtioneuvoston kanslia
- Nato-tiiminvetäjä Hanna Heikkilä, ulkoministeriö

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

- vanhempi osastoesiupseeri Tero Koljonen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Karoliina Honkanen, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Lauri Taro, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Tove Ruokoja, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusjohtaja Hanna Smith, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Europolin osastopäällikkö Jari-Matti Liukku, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto
- valtiosyyttäjä Leena Metsäpelto, Syyttäjälaitos
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe, Syyttäjälaitos
- poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- esikuntapäällikkö, rikosylikomisario Risto Lohi, keskusrikospoliisi
- komisario Katja Nissinen, Helsingin poliisilaitos
- rikosylikomisario Kalle Toivanen, Itä-Suomen poliisilaitos
- apulaispoliisipäällikkö Kari Keski-Opas, Pohjanmaan poliisilaitos
- pelastuskomentaja Jani Pitkänen, Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- pelastuspäällikkö Mika Haverinen, Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
- johtaja Taito Vainio, Hätäkeskuslaitos
- päällikkö Vesa Seppä, Keravan hätäkeskus
- ylijohdaja Jari Kähkönen, Maahanmuuttovirasto
- perustuotanto-osaston johtaja Jaakko Pekki, Huoltovarmuuskeskus
- rehtori Mervi Parviainen, Pelastusopisto
- tutkimusjohtaja Vesa Muttilainen, Poliisiammattikorkeakoulu
- eversti Jaakko Hamunen, Raja- ja merivartiokoulu
- suunnittelupäällikkö, kenraalimajuri Janne Jaakkola, Pääesikunta
- pääjohtaja Hannu Mäkinen, Tulli
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- kriminologian yliopistonlehtori Matti Näsi, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- kehittämispäällikkö Martta October, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- varautumisen ja turvallisuuden asiantuntija Ari Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- kriminaaliasiamies Marjatta Kaurala, Kriminaalihuollon tukisäätö
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys
- toimitusjohtaja Marko Hasari, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
- järjestöpäällikkö Mika Nygård, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- valmiuden ja varautumisen koordinaattori Ilona Hatakka, Suomen Punainen Risti
- Rajavartiolaitoksen päaluottamusmies Aki Järvinen, Upseeriliitto ry
- vierailleva tutkija Juha Saarinen, Egmont Royal Institute for International Relations
- YTT, dosentti Kari Laitinen
- professori Martti Lehto
- professori Juho Saari

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Tasavallan presidentin kanslia
- korkein oikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Rikosseuraamuslaitos
- Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- Lapin poliisilaitos
- Oulun poliisilaitos
- Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
- Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
- Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
- Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
- Pohjois-Savon pelastuslaitos
- Vaasan hätäkeskus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Verohallinto, Asiakkuusyksikkö
- Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- Etelä-Karjalan ankkuritiimi
- Svenska Finlands folkting
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Ensi- ja turvakotien liitto
- Laajan turvallisuuden verkosto WISE
- Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen palopäällystiili ry
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry
- Suomen Syyttäjähdistys ry
- Turvallisuuskomitea
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- hallintotieteiden lisensiaatti (väit.) Heikki Mansikka-aho

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä sisäisen turvallisuuden selonteosta ja sen valmistelusta

Eduskunta on edellisellä vaalikaudella ensimmäisen sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta hyväksymässään kannanotossa edellyttänyt, että hallitus 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 (EK 22/2017 vp — HaVM 5/2017 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Valtioneuvosto on 20.5.2021 antanut eduskunnalle kautta aikain toisen sisäisen turvallisuuden selonteon. Selonteossa kuvataan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutostoimia sekä määritellään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta vuoteen 2030 saakka. Sisäisen turvallisuuden kehittymistä ja kehittämistä tarkastellaan selonteossa suhteessa siihen, miten suomalaisen yhteiskunnan odotetaan muuttuvan osana Eurooppaa ja kansainvälistä yhteisöä.

Selonteon mukaan Suomi on maailman turvallisimaa maa. Selonteon tavoitteena on varmistaa sisäisen turvallisuuden edelleen kehittyminen niin, että Suomi on tulevaisuudessa entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille ja ihmisryhmille. Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ennaltaehkäisyyn. Turvallisuuden tunne on tärkeä osa sisäistä turvallisuutta ja vahva kokemus turvallisuudesta suojaa yhteiskuntaa myös uudenlaisilta turvallisuushuhkilta.

Tavoitetta toteutetaan siirtämällä viranomaisten toiminnan painopistettä korjaavista palveluista ennaltaehkäisyyn, pitämällä luottamus sisäisen turvallisuuden toimijoihin korkeana kaikissa väestöryhmissä ja turvaamalla, että hätätilanteessa apua on saatavilla nopeasti koko maassa.

Turvallisuusongelmia ehkäistään laajassa yhteistyössä. Rikoksia paljastetaan ja selvitetään tehokkaasti sekä tuloksellisesti. Kansallisen turvallisuuden uhat tunnistetaan ja torjutaan. Suomi toimii aktiivisesti ja ennakoivasti turvallisuuteen liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä. Laadukkaat sisäisen turvallisuuden palvelut edellyttävät riittäviä voimavaroja.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, puolustusselonteon ja sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelun seuranta varten on kuluvalle vaalikaudella asetettu parlamentaariset seurantarajat. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä ulkoasiainvaliokunnan (UaVL 10/2021 vp) ja puolustusvaliokunnan (PuVL 8/2021 vp) lausuntoihin, joissa kiinnitetään huomiota siihen, että ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa ja puolustusselontekoa varten on ollut yhteinen parlamentaarinen seurantaraja ja sisäisen turvallisuuden selonteolla omansa. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että turvallisuusselonteot valmistellaan jatkossakin parlamentarisessa yhteistyössä. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena arvioida, miten turvallisuusselontekojen valmisteluun liittyvää parlamentaarista yhteistyötä voidaan sen keskeinen merkitys huomioon ottaen kehittää ja miten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhä tiiviimpi yhteys voidaan ottaa parlamentarisessa yhteistyössä nykyistä paremmin huomioon.

Selonteon valmistelussa on hyödynnetty tutkimustietoa, viranomaisten havaintoja ja arvioita sekä keskeisten tahojen lausuntoja. Selonteon valmisteluun ovat osallistuneet eri ministeriöt ja viranomaiset. Myös muita tahoja on selonteon kirjauksen mukaan kuultu laajasti. Tulevaisuusvaliokunnan lausunnon (TuVL 8/2021 vp) mukaan selonteon toteutustapaa voidaan käyttää mallina muillekin selonteille. Selonteon valmistelutapaa on myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa yleisesti pidetty asianmukaisena. Tästä huolimatta on kuitenkin tuotu esiin, että kaikkia keskeisiä tahoja, kuten esimerkiksi pelastusalan järjestöjä, ei ole valmistelussa kuultu riittävästi.

Sisäisen turvallisuuden tavoitetilä ja siihen liittyviä näkökohtia

Sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteeksi on asetettu varmistaa sisäisen turvallisuuden edelleen kehittyminen niin, että Suomi on tulevaisuudessa entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

ja ihmisryhmille. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan selonteossa niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta ihmiset voivat nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja niihin rinnastettavista kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Sisäinen turvallisuus muodostuu näin ollen useista tekijöistä yhteiskunnassa.

Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu selonteon mukaan ensisijaisesti ennaltaehkäisyyn. Mahdollisimman moni tapaturma, onnettomuus, rikos ja muu häiriö pyritään estämään ennalta. Turvallisuusongelmien juurisyihin vaikutetaan tehokkaasti erityisesti muilla kuin turvallisuusviranomaisten toimilla. Työllisyys, koulutus, yhteiskunnallinen osallisuus, ihmisten terveys, vähäiset päihdehaitat ja korkea hyvinvointi muodostavat perustan hyvälle arjen turvallisuudelle. Valiokunta pitää ennaltaehkäisyn korostamista perusteltuna ja kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta kannatettavana lähtökohtana. Oikea-aikaiset, ennalta ehkäisevät palvelut tulevat yhteiskunnalle inhimillisesti ja taloudellisesti edullisemmiksi kuin jälkikäteen suoritettavat toimenpiteet. Ennaltaehkäisy on myös turvallisuusviranomaisten näkökulmasta kannatettava tavoite ja osa niiden strategisia linjauksia.

Samalla hallintovaliokunta korostaa, että vaikka proaktiivisuus on tärkeää, reaktiivisuus on turvallisuusviranomaisten toiminnan ytimessä: turvallisuusviranomaisilla on ratkaiseva merkitys sisäisen turvallisuuden takaamisessa onnettomuuksien, häiriöiden ja rikosten sattuessa. Niiden toiminnalla varmistetaan, että ihmiset voivat luottaa yhteiskunnan apuun vakavimpien uhkien kohdatessa. Turvallisuusviranomaisten ja oikeudenhoidon palvelut tuotetaan niin, että ihmiset saavat tarvitsemansa avun koko maassa nopeasti, tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Tämä edellyttää riittävää henkilöstöä ja kalustoa, niiden kehittämistä ja toimivaa moniviranomaisyhteistyötä.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimien keskeisenä tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Sisäinen turvallisuus pohjautuu ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian sekä vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen kaikessa toiminnassa. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi on olennainen osa sisäisen turvallisuuden toimintaa. Sisäinen turvallisuus rakentaa osaltaan yhteiskuntarauhaa. Sitä ilmentävät muun muassa viranomaisten ja hallinnon nauttima luottamus, hyvät väestösuhteet sekä demokratian keinojen noudattaminen erilaisten ongelmien ja jännitteiden ratkaisemisessa. Myös EU:n turvallisuusstrategia vuosiksi 2020—2025 korostaa turvallisuuden merkitystä perusoikeuksien takaajana ja painottaa koko yhteiskunnan kattavaa lähestymistapaa.

Valiokunta korostaa selonteon kirjausta siitä, että viranomaisten turvallinen työympäristö on varmistettava. Tämä on tärkeää, jotta viranomaiset voivat suorittaa tehtävänsä ja tuottaa kansalaisille niiden tarvitseman avun. Suomalaisten viranomaisten nauttima luottamus perustuu vahvaan ammattitaitoon, avoimuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun. Valiokunnan mielestä tähän liittyy myös se, että apua saa silloin, kun sitä tarvitaan.

Eduskunnan kannanotto edellisen sisäisen turvallisuuden selonteon johdosta

Vuonna 2016 annettu ensimmäinen erillinen sisäisen turvallisuuden selonteko oli tietoisesti rajattu koskemaan vain sisäministeriön hallinnonalan toimijoita. Erityishuomio selonteossa kohdistui poliisin tehtäviin ja toimintaan. Hallintovaliokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä to-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

dennut, että eduskunnan toimeksianto sisäisen turvallisuuden selonteon laatimiseksi ei rajannut tarkastelua vain poliisiin, vaan sama vaatimus kokonaisvaltaisesta ja seikkaperäisestä selonteosta on koskenut kaikkia sisäisen turvallisuuden viranomaisia, joita ovat sisäministeriön hallinnon-alan viranomaisten lisäksi ainakin syyttäjät, tuomioistuimet, Rikosseuraamuslaitos, Tulli ja ensihoidon viranomaiset.

Eduskunta on ensimmäisen sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta hyväksymässään kannanotossa edellyttänyt, 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 rahoitus-pohjaa,
- 2) turvaa myös Syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja Rikosseuraamuslaitoksen toiminta-edellytykset 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.

Sisäministeriö on syksyllä 2020 antanut kannanoton kohdassa 5 tarkoitetun kirjallisen selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin mietinnön johdosta on ryhdytty (O 67/2020 vp). Hallintovaliokunta on 12.11.2020 hyväksynyt mainitun selvityksen johdosta kannanoton, jossa valiokunta on ilmaissut alustavasti tyytyväisyytensä tehtyjen toimenpiteiden johdosta. Valiokunta on kuitenkin samassa yhteydessä todennut ottavansa tarkemmin kantaa asiakokonaisuuteen myös tältä osin käsitellessään uutta sisäisen turvallisuuden selontekoa. Valiokunta on samalla katsonut, että annettavassa sisäisen turvallisuuden selonteossa tulisi käsitellä kattavasti mahdollisten muiden seikkojen ohella ne asiat, jotka ilmenevät valiokunnalle annetusta selvityksestä ja selontekomietinnöstä (HaVM 5/2017 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Hallintovaliokunta tarkastelee tässä mietinnössään valiokunnan aiempaan mietintöön pohjautuvan kannanoton muodostamaa laajaa asiakokonaisuutta ja arvioi, miten eduskunnan aiemmat kannanotot on otettu selonteossa huomioon. Valiokunta kiinnittää samalla huomiota muihinkin mietinnössä esiin nostettuihin sisäisen turvallisuuden kehittämiskohteisiin eri sektoreilla.

Valiokunta toteaa yleisesti, että hallintovaliokunnan edellisen selonteon yhteydessä esiin nostamat asiat ovat edelleen suurelta osin ajankohtaisia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on erikseen todettu, että mainittu mietintö on edelleen realistinen kuvaus poliisin toimintaympäristön tilasta, muutoksesta ja jännitteistä sekä odotusten ja resurssien voimassa olevasta epäsuhdasta. Näistä syistä tässä mietinnössä ei käsitellä yhtä laajasti kaikkia niitä teemoja, jotka on perusteellisesti käsitelty ensimmäisen sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä, vaan valiokunta viittaa mietinnössä HaVM 5/2017 vp esitettyyn.

Kolmen turvallisuusselonteon kokonaisuus

Eduskunnalle on kuluvalle vaalikaudella annettu käsiteltävänä olevan sisäisen turvallisuuden selonteon lisäksi ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 4/2020 vp) ja puolustusselonteko (VNS 8/2021 vp). Nämä kolme turvallisuusselontekoa muodostavat yhdessä valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettavan yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) kanssa kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen. Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistointamalli, joka kattaa kaikki yhteiskunnan eri tasot.

Valiokunta pitää tärkeänä, että selontekojen valmistelussa on otettu huomioon eri turvallisuuden osa-alueiden yhteen sovittaminen ja että selontekojen rajapinnat on valmistelussa käyty läpi. Näin on voitu varmistua siitä, että selonteot muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden.

Valiokunta on ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta (HaVL 11/2021 vp) ja puolustusselonteosta (HaVL 30/2021 vp) antamissaan lausunnoissa pitänyt myönteisenä, että turvallisuutta tarkastellaan selonteoissa laajasta näkökulmasta. Myös sisäisen turvallisuuden selonteko perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen. Turvallisuuteen liittyvien kysymysten tarkastelu laajana kokonaisuutena on välttämätöntä, jotta keskinäisriippuvuudet ja Suomen turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavat tekijät ja ilmiöt voidaan havaita. Erilaiset uhat ja riskit kietoutuvat yhä tiiviimmin toisiinsa. Jakoa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ei voida enää tehdä, vaan nämä eri turvallisuuden ulottuvuudet ovat kiinteässä keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa. Myös Suomen sotilaallinen puolustaminen ja kokonaisturvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Näistäkin syistä viranomaisten yhteisen tilannekuvan merkitys korostuu muuttuvassa toimintaympäristössä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sisältää eduskunnalle kuluvalle vaalikaudella annetuista turvallisuusselonteoista laajimman toimintaympäristön kuvauksen, joka on ohjannut puolustusselonteon ja myös sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelua. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kaikkien turvallisuusselontekojen valmistelun pohjana on yhteinen tilannekuva, vaikka toimintaympäristöä kuvataankin selonteoissa osin eri painotuksin. Kaikissa kolmessa turvallisuusselonteossa tuodaan esiin Suomen ja Euroopan lähialueiden epävakaa ja vaikeasti ennakoitava turvallisuustilanne. Selontekojen toimintaympäristökuvauksista käy ilmi globaalien muutovoimien ja sisäisen turvallisuuden välinen yhteys. Perinteisten uhkien rinnalle onkin perustellusti

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

nostettu muun muassa maailmanlaajuiset kehityskulut, vahvistuva suurvaltakilpailu ja valtiollisen hybridivaikuttaminen.

Toimintaympäristön muutokset ja sisäisen turvallisuuden tilannekuva

Yleiskuva

Selonteossa kuvataan sekä sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön muutoksia että turvallisuuteen liittyviä vakavia häiriöitä ja muita uhkia. Valiokunta pitää yhtenä keskeisenä havaintona sitä, että globaalin turvallisuusympäristön muuttuessa perinteiset uhat pysyvät, mutta muuttuvat yhä monimutkaisemmiksi, kun samaan aikaan kokonaan uudet uhat haastavat viranomaistoimintaa. Tämän vuoksi on varmistettava, että resurssit kohdistuvat oikeisiin asioihin ja että henkilöstön osaaminen, kalusto ja lainsäädäntö ovat ajan tasalla. Lisäksi on oltava aiempaa parempi valmius toimia rajat ylittävissä tilanteissa. Jaetun tilannekuvan, tiedonhankinnan ja tietojohdoisen toiminnan merkitys niin strategisella kuin operatiivisella tasolla korostuu.

Globaalit haasteet vaikuttavat sisäiseen turvallisuuteen. Esimerkiksi ilmastonmuutos, muuttoliike ja pandemiat vaikuttavat toimintaympäristöön itsenäisinä ilmiöinä ja kärjistävät jo aiemmin tunnistettujen kehityskulkujen vaikutusta. Suurvaltojen keskinäisten suhteiden nopea muutos ja sitoutuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään vaikuttavat myös Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuuteen. Globaalit ongelmat voivat aiheuttaa eriarvoisuutta, luoda näköalattomuutta, kasvattaa jakolinjoja sekä lisätä populististen liikkeiden vetovoimaa. Lisäksi globaaleista ilmiöistä tuodaan esiin demokratian murros, talouden ja työn murrokset sekä uudet teknologiat. Näillä kaikilla on vaikutusta sisäiseen turvallisuuteen.

Selonteossa nousevat vahvasti esiin arjen turvallisuus ja yhteiskunnalliset näkökohdat. Arki Suomessa on turvallisempaa kuin koskaan aikaisemmin. Selonteon mukaan enemmistö ihmisistä kokee elämänsä turvalliseksi. Samaan aikaan syrjäytyminen, sosiaalinen pahoinvointi ja moniongelmaisuus ovat yhä Suomen sisäisen turvallisuuden suurimpia uhkia. Sosiaaliset ongelmat usein kasautuvat, ja esimerkiksi rikokset koskettavat yhä voimakkaammin jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevia, vaikka väestön turvallisuus onkin yleisellä tasolla parantunut. Valiokunta käsittelee seuraavassa eräitä tähän kokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Syrjäytyminen. Hallintovaliokunta toteaa, että syrjäytyminen ja siihen liittyvät ongelmat koskettavat yhä useampia. Valiokunta kiinnitti jo vuoden 2017 mietinnössään huomiota siihen, että sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat muiden seikkojen ohella myös syrjäytyminen, tuloerot, työllisyystilanne, alkoholi- ja päihdepolitiikka, taloustilanne ja yhdenvertaisuus. Perheillä, lähiyhteisöillä, sosiaali- ja terveystoimella sekä kouluilla on tärkeä vastuu turvallisuutta tuovasta hyvinvoinnista. Syrjäytymiseen liittyy usein yksinäisyys. Ihmiselle on myös tärkeää kokemus osallisuudesta yhteiskunnassa. Valiokunta pitää merkille pantavana sitä, että esimerkiksi poliisi pitää syrjäytymistä ehkä merkittävimpänä kansallisena haasteena, joka vaikuttaa välillisesti ja suoraan sisäiseen turvallisuuteen.

Myös sivistysvaliokunta (SiVL 18/2021 vp) pitää syrjäytymistä vakavana ongelmana ja painottaa syrjäytymisen ehkäisemistä sekä lasten ja nuorten osallisuuden kokonaisvaltaista vahvistamista tehokkain ja vaikuttavin toimenpitein. Syrjäytyminen liittyy läheisesti koulukiusaamiseen.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Tutkimustiedon mukaan useimpia syrjäytyneitä henkilöitä yhdistää se, että he ovat joutuneet lapsuudessa tai nuoruudessa koulukiusatuiksi. Sivistysvaliokunnan mielestä syrjäytymisen käsitteleminen osana sisäisen turvallisuuden selontekoa vaatii vielä konkretisointia. Tätä puutetta voidaan korjata esimerkiksi erittelemällä huono-osaisuuteen liittyviä tekijöitä, kuten koulupudokkuus, köyhyys ja sosiaalinen ulkopuolisuus, sekä niihin liittyviä toimia sen sijaan, että puhutaan yleisesti syrjäytymisestä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVL 11/2021 vp) mukaan suurin turvallisuuden eriarvoisuuteen ja samalla sisäiseen turvallisuuteen vaikuttava taustatekijä on köyhyys- ja syrjäytymisriski, joka koskettaa huomattavaa osaa väestöstä. Valiokunta toteaa myös, että rikollisuus kasautuu hyvin voimakkaasti sekä tekijöiden että uhrien osalta. Valiokunta kiinnittää huomiota turvallisuuden sukupuolittuneisuuteen ja pitää valitettavana, ettei selonteossa tarkastella sitä, eroavatko ja millä tavalla miesten ja naisten turvallisuus ja syrjäytyminen toisistaan ja mistä kaikista esimerkiksi miesten onnettomuus- ja tapaturma-alttius johtuu. Tämä vaikeuttaa tehokkaiden ennalta ehkäisevien toimien suunnittelua ja suuntaamista.

Selonteko tunnistaa syrjäytymisen ja turvallisuuden kaksisuuntaisen suhteen ja huono-osaisuuden kasautumisen. Hallintovaliokunta korostaa, että käsitteiden kanssa tulee kuitenkin olla tarkkana, ettei tule samalla leimanneeksi huono-osaisia ihmisiä.

Segregaatio. Epätasaisesta toimeentulon, asumisen hinnan ja hyvinvoinnin jakautumisesta johtuva asuinalueiden eriytyminen, segregaatio, on voimistunut Suomen suurimmissa kaupungeissa. Selonteon mukaan polarisaatio ja segregaatiokehitys ruokkivat yhteiskunnallista levottomuutta, joka voi vahvistaa muun muassa jengiytymistä, väkivaltaisten ääriliikkeiden houkuttelevuutta ja terrorismin uhkaa. Rikollisuuteen ja heikkoon yhteiskunnalliseen luottamukseen johtavat tekijät vahvistuvat entisestään, mikäli ne määrittävät kokonaisia naapurustoja ja sosiaalisia ryhmiä. Nämä vaikutukset eivät rajaudu vain kyseisille asuinalueille vaan vaikuttavat laajalti koko yhteiskuntaan.

Ulkoasiainvaliokunta (UaVL 10/2021 vp) jakaa selonteon arvion siitä, että syrjäytyminen, sosiaalinen pahoinvointi ja moniongelmaisuus on Suomen sisäisen turvallisuuden suurimpia uhkia, mutta korostaa, etteivät terrorismi ja väkivaltainen ekstremismi ole ilmiöitä, jotka liittyisivät nimenomaisesti huono-osaisuuteen sen paremmin tekijöiden kuin uhrienkaan osalta. Tämän asian tiedostaminen on valiokunnan mielestä tärkeää, jotta välttyään siltä, että syrjäytymistä tai huono-osaisuutta aletaan käsitellä merkinä radikalisoitumisriskistä. Lausunnon mukaan ulkoasiainvaliokunnan kuulemissa asiantuntija-arvioissa korostui, että keskeisempää on kokemus epäoikeudenmukaisuudesta sekä luottamuksen menettäminen arvoihin ja periaatteisiin, joiden varaan yhteiskunnallinen toiminta on yleisesti rakentunut. Pettymykset voivat olla jonkin ihmisryhmän kohteluun liittyviä tai yksilöllisiä kokemuksia. Selonteossa mainitut asiat, kuten yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen, pyrkimys yhdenvertaisuuteen turvallisuusviranomaispalveluiden saatavuudessa ja segregaatiokehityksen välttäminen, ovat valiokunnan arvion mukaan tärkeitä tekijöitä pyrkimyksessä pienentää radikalisoitumisriskejä.

Turvallisuuden tunne. Turvallisuuden tunteella on suuri merkitys yksilötasolla esimerkiksi mielenterveyteen, jaksamiseen ja osallisuuden kokemuksiin sekä yleisemminkin siihen, miten ihmiset kokevat luottamusta toisiinsa ja viranomaisiin. Vahva kokemus turvallisuudesta suojaa yh-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

teiskuntaa myös uudenglaisilta turvallisuushilta. Kysymys on mitä suurimmassa määrin turvallisuuden tunteesta ja turvallisuuden kokemuksesta, joka muodostuu muun muassa siitä, että Suomi säilyy maailman vakaimpana, vapaimpana ja parhaiten ihmisten perusoikeuksia suojelevana maana, jossa on hyvä hallinto ja riippumaton oikeuslaitos. Hallintovaliokunta viittaa vuoden 2017 mietintöön ja toteaa, että sisäisen turvallisuuden toimivuus, ennustettavuus ja vakaus ovat avainasemassa muun muassa pohdittaessa, investoidaanko Suomeen. Turvallisuuden kokemuksella on siten myös taloudellista merkitystä.

Turvallisuuden kokemuksella on vaikutus myös kriisinsietokykyyn. Koronapandemiasta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että vahva turvallisuuden kokemus kantaa arjessa myös kriisin kohdatessa. Hallintovaliokunta toteaa, että turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat myös aikaisemmista kriiseistä saadut kokemukset, ja kriisi- ja onnettomuustilanteesta palautuminen tuleekin valiokunnan mielestä ottaa aiempaa selkeämmin esille suunnittelussa ja yhteisessä varautumisessa. Valiokunta korostaa, että luottamuksen ja turvallisuuden palauttamisessa on viranomaistoiminnan lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoilla tärkeä rooli.

Luottamus viranomaisiin. Hallintovaliokunta pitää yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisenä tekijänä sitä, että luottamus turvallisuusviranomaisiin on väestössä yleisesti korkea. Poliisibarometrin mukaan turvallisuusviranomaisiin on luottanut melko paljon tai erittäin paljon vähintään 87 prosenttia vastaajista. Turvallisuusviranomaisia kohtaan koettu luottamus on kasvanut 2010-luvulla, vaikka vuoden 2020 poliisibarometrin mukaan luottamus on hieman vähentynyt. Erityisen myönteisenä valiokunta pitää sitä, että vuoden 2018 nuorisobarometrin mukaan myös nuorten luottamus poliisiin ja muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin on korkealla ja kasvanut viime vuosina. Vuoden 2019 eurobarometrin mukaan suomalaiset ovat EU-alueen kolmanneksi tyytyväisimpiä demokratian toimivuuteen maassaan ja luottavat moniin asioihin selvästi enemmän kuin EU-alueen asukkaat keskimäärin. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että luottamus sisäisen turvallisuuden viranomaisiin pidetään jatkossakin korkeana. Luottamus syntyy päivittäisistä kohtaamisista, joissa ihmisiä kohdellaan tasavertaisesti ja oikeudenmukaisesti, ja sen vuoksi muun muassa palvelujen alueellinen kattavuus ja näkyvyys tulee turvata.

Kansalaisten turvallisuustaidot. Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi toimia, joita kansalaiset itse voivat tehdä oman turvallisuutensa eteen. Valiokunta katsoo, että arjen turvallisuuden vahvistaminen edellyttää yhteisöjen ja niiden jäsenten turvallisuustaitojen ja verkostojen vahvistamista. Tämän vuoksi on tärkeää lisätä ja vahvistaa ihmisten omia valmiuksia omaehtoiseen turvallisuuden ylläpitämiseen. Tähän kuuluvat arjen riskienhallintaan liittyvät toimet sekä toiminta hätätilanteissa. Tärkeää on myös osata varautua pitkäkestoiseen yhteiskunnan häiriötilanteeseen. Arjen turvallisuustaidoista, kuten kotivara-, ensiapu- ja alkusammutustaidoista, on laajasti hyöttyä koko yhteisössä. Valiokunnan näkemyksen mukaan koulujen ja järjestöjen tarjoama koulutus, valmennus ja toiminta tulisi nähdä vahvemmin osana turvallisuuden ennaltaehkäiseviä toimia. Lisäksi valiokunta painottaa turvallisuusviestinnän merkitystä. Sillä voidaan vaikuttaa ihmisten osaamiseen ja asenteisiin.

Selonteon toimintaympäristön muutoksia koskevia havaintoja ja sisäisen turvallisuuden tilan kuvausta on hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty varsin kattavina. Ne vastaavat pääosin myös valiokunnan käsitystä keskeisistä toimintaympäristön muutoksista ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Hallintovaliokunta nostaa tässä mietinnössä esiin sellaisia sisäisen turval-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

suuden tilannekuvaan liittyviä ilmiöitä ja tekijöitä, joita valiokunnan mielestä olisi tullut käsitellä selonteossa perusteellisemmin.

Lasten ja nuorten sekä ikääntyneiden turvallisuus

Lapset ja nuoret. Hallintovaliokunta korostaa lasten ja nuorten turvallisuudesta huolehtimista, koska sillä on kauaskantoisia vaikutuksia yksilön tulevaisuuteen esimerkiksi mielenterveyden ja syrjäytymiskehityksen kannalta. Varhaiskasvatuksella, koulutuksella, kulttuurilla, liikunnalla ja nuorisotoimella on keskeinen yhteiskunnan vakautta edistävä merkitys. Valiokunta tähdentää lasten ja nuorten turvallisuuden kannalta myös turvallisen kasvuympäristön merkitystä. Valiokunta katsoo, että nuorten syrjäytyminen ja siitä aiheutuvat lieveilmiöt olisi tullut tuoda selonteossa vielä vahvemmin esiin, sillä nuorisoon ongelmat heijastuvat nopeasti muuhun yhteiskuntaan. Myös korona-ajan vaikutukset näkyvät lasten, nuorten ja perheiden tilanteessa.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa (SiVL 18/2021 vp) todetaan muun muassa, että syrjäytymisellä on läheinen yhteys koulukiusaamiseen: monet syrjäytyneet henkilöt ovat joutuneet lapsuudessa tai nuoruudessa koulukiusatuiksi. Lasten ja nuorten psyykinen huonovointisuus sekä kokemukset ulkopuolisuudesta ja yksinäisyydestä ovat lisääntyneet. Lasten ja nuorten kohtaamat turvallisuusuhat poikkeavat usein aikuisten turvallisuusuhista, joten niiden nimenomainen käsittely sisäistä turvallisuutta koskevissa jatkotoimissa on perusteltua. Sivistysvaliokunta pitää hyvänä, että selonteossa on tunnustettu nuorisotyön merkittävä rooli syrjäytymisen ehkäisyn välineenä ja sen kasvanut tarve koronapandemian aikana.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta koulukiusaamiseen ja lasten väliseen väkivaltaan puuttuminen ovat erittäin tärkeitä syrjäytymisen ehkäisyssä (StVL 15/2021 vp). Lapsuudessa ja nuoruudessa koettu rikollisuus, trauma ja kaltoinkohtelu, kuten perheväkivalta ja kiusaaminen, kohottavat riskiä rikosten tekemiselle ja uhriksi joutumiselle myös aikuisiässä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ylisukupolvisen syrjäytymisen ehkäisyyn. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, että ylisukupolvisuuden katkaisemisessa ratkaisevaa on monialaisessa yhteistyössä toteutettu vanhemmuuden ja lasten pärjäävyyden tukeminen ja kokonaisvaltainen kohtaaminen kaikissa eri elämänvaiheissa. Lapsen ja nuoren ongelmien käsittelyssä tulee samalla arvioida hänen perheensä avun tarve.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa myös lapsiasiavaltuutetun antamaan lausuntoon, jossa on kiinnitetty huomiota siihen, että selonteossa on käsitelty lapsiin kohdistuvaa rikollisuutta, mutta käsittelemättä jäävät muun muassa alaikäisten vertaisväkivalta, seurusteluväkivalta ja kunniaan liittyvä väkivalta. Valtuutettu on todennut myös, ettei lasten turvallisuusuhkia tai kokemuksia turvallisuudesta käsitellä selonteossa riittävästi. Sosiaalisen median ja muun verkossa tapahtuvan toiminnan kautta lasten riski joutua verkkorikollisuuden uhriksi tulisi ottaa huomioon selonteon tavoitteiden toimeenpanossa. Myös säännöllisesti toteutettava lapsiuhritutkimus tulisi käynnistää uudelleen ajantasaisen tiedon ja seurantatiedon saamiseksi.

Hallintovaliokunta toteaa, että lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy sekä rikosten ennalta ehkäiseminen ovat laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä edellyttävä kokonaisuus. Selonteossa mainitaan yhtenä esimerkkinä moniammatillinen Ankkuritoiminta, jossa työskentelee pääsääntöisesti poliisin, sosiaalityön, terveystoimen sekä nuorisotoimen asiantuntijoita yhdessä nuoren

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

haastavan tilanteen parantamiseksi. Valiokunta toteaa, että toimintamallilla on saatu hyviä onnistumisia eri puolilla maata. Esimerkiksi Helsingissä viime vuonna nuoriin kohdistetut moniammatilliset toimet vähensivät toimenpiteiden kohteena olleiden nuorten rikollisuutta keskimäärin 45 prosenttia.

Kunnissa toimiva lasten ja nuorten moniammatillinen yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen, varhaiskasvatuksen ja nuorisotyön kesken jakaantuu hyvinvointialueuudistuksen myötä eri organisaatioihin. Hallintovaliokunta painottaa, että hyvinvointialueuudistuksen toimeenpanossa tulee turvata lasten ja nuorten ongelmien ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi tehtävä monialainen yhteistyö ja sen resurssit. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että poliisin ja koulujen yhteistyötä vahvistetaan. Poliisin ja nuorten myönteiset kohtaamiset vahvistavat keskeisesti luotamusta viranomaisten toimintaan.

Ikääntyneet. Hallintovaliokunta toteaa, että yhteiskunnan nopea ikääntyminen heijastuu arjen turvallisuuteen. Esimerkiksi asumisen turvallisuudessa korostuu ihmisten oma toimintakyky. Selvityksen mukaan onnettomuuksien ja tapaturmien kokonaismäärä on kääntynyt laskuun ja siirtynyt ikääntyneemmän väestön siihen osaan, jolla on jostakin syystä heikentynyt toimintakyky. Tämä asettaa myös sosiaali- ja terveystalouksille sekä osaamisvaatimuksia asumisen turvallisuuteen liittyen että tarpeen edistää toimintakyvyltään heikentyneiden ihmisten turvallisuutta esimerkiksi teknisin ratkaisuin. Hallintovaliokunta katsoo, että ikäihmisten ja yksin kotona asuvien vanhusten tai toimintakyvyltään rajoittuneiden turvallisuutta voidaan parantaa esimerkiksi kotiin vietävien palvelujen kehittämällä siten, että paloturvallisuus huomioidaan, sekä syrjäytymisen ehkäisyllä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta nostaa esiin lisäksi ikäihmisten yksinäisyyden. Yksinäisyys aiheuttaa turvattomuuden tunnetta, joka voi johtaa myös palvelujen epätarkoituksenmukaiseen käyttöön. Ikäihmiset ovat usein myös muita haavoittuvampia erilaisen taloudellisen rikollisuuden ja kaltoinkohtelun uhreina. Ikääntyneiden turvallisuutta on lisättävä eri tavoin esimerkiksi asuinympäristön esteettömyyttä ja muuta turvallisuutta kehittämällä. Sähköisten palvelujen käytön opastuksen tulee turvata julkisten palvelujen saatavuus myös sellaisille ihmisille, jotka eivät kykene digitaalisia palveluja käyttämään. Valiokunnan mukaan ikääntyneiden liiallinen alkoholin käyttö on aiempaa yleisempää, mikä lisää myös tapaturmien riskiä.

Hybridi- ja informaatiovaikuttaminen

Hybridivaikuttaminen. Hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Hybridivaikuttaminen on perustellusti nostettu esiin kaikissa turvallisuusselonteoissa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sitä käsitellään laajasti ja puolustusselonteossa sotilaallisena uhkakuvana osana laaja-alaisen vaikuttamisen kokonaisuutta. Myös sisäisen turvallisuuden selonteossa tuodaan asianmukaisesti esiin, että hybridivaikuttaminen on lisääntynyt ja että sen keinovalikoima on laaja. Valiokunta on useissa viimeaikaisissa lausunnoissaan käsitellyt hybridivaikuttamisen kokonaisuutta, jonka keinovalikoimaan voi kuulua esimerkiksi poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Valiokunta viittaa asiasta aiemmin lausumaansa (esim. HaVL 11/2021 vp ja HaVM 5/2017 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Valiokunta on käsitellyt hybridiuhkien kokonaisuutta laajasti jo ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä, mikä osoittaa, ettei kyse ole uudesta ilmiöstä. Valiokunta on tuolloin todennut, että hybridi-, kyber- ja informaatio-operaatiot ovat tämän päivän todellisuutta ja että nämä uhkat on kyettävä tunnistamaan nykyistä tehokkaammin. Valiokunta on myös tuonut esiin, että niihin varautumiseen ja torjuntaan liittyvää osaamista on vahvistettava. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota valtion strategisen viestinnän kehittämiseen sekä muun muassa kyber- ja informaatiouhkien torjunnan lainsäädännön vahvistamiseen.

Valiokunnan saaman selvityksen (O 67/2020 vp) mukaan viranomaisten kyky tunnistaa hybriditilanteita on edellisen selonteon antamisen jälkeen parantunut esimerkiksi tilannekuvajärjestelyjen ja koulutuksen avulla. Samalla tietoverkoissa tapahtuvien rikosten torjunnan menetelmiä on kehitetty. Viranomaisten välistä yhteistyötä on pyritty parantamaan yhteisten harjoitusten avulla. Operatiivisen viestintäkyvyn tehostamiseen on myös panostettu.

Hybridiuhkien taustalla olevien toimijoiden tunnistaminen ja niiden yhdistelmien hahmottaminen on muuttunut huomattavasti aiempaa vaikeammaksi. Toimijoina voi olla yksittäisiä henkilöitä tai henkilöryhmiä, mutta myös valtiollisia toimijoita. Nämä saattavat käyttää hybridivaikuttamisessa esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä tai niiden jäseniä, mistä on saadun selvityksen mukaan ollut viitteitä esimerkiksi Venäjän toiminnassa Krimin valtauksen yhteydessä.

Yhteistä hybridiuhille on 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 selvittämisvastuu, mikäli teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön tai on kysymys sellaisen teon estämisestä taikka paljastamisesta. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tulee olla kyky havaita ja tunnistaa eriasteisia uhkia sekä riittävät voimavarat niiden torjuntaan ja hallitsemiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteossa varaudutaan hybridivaikuttamisen jatkumiseen. Keskeistä on, ettei yhteiskuntaan synny sellaisia sisäisiä jakolinjoja, joita ulkoinen toimija voi tässä mielessä hyödyntää. On myös huolehdittava siitä, ettei jakolinjoja synny myöskään ulkoisen vaikuttamisen seurauksena. Monialaisiin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää yhteistä tilannekuvaa ja ennakoitotoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Hybridioperaatiot tulee kyetä havaitsemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta ne voidaan tehokkaasti estää. Tämä edellyttää sujuvaa ja oikea-aikaista tiedonvaihtoa viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Myös tiivis yhteistyö valtio- ja paikallistason sekä viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä on keskeistä.

Valiokunta on puolustusselonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 30/2021 vp) tuonut yhtenä vaikuttamisen keinona esiin ns. pakolaisvakoilun, jossa vieras valtio pyrkii hankkimaan tietoa tai painostamaan ja uhkaamaan Suomessa asuvia omia tai entisiä kansalaisiaan. Valiokunta kiinnittää lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta huomiota siihen, että esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa tällainen henkilöön kohdistuva vieraiden valtioiden tiedustelutoiminta on laitonta, mutta Suomessa sitä ei ole kriminalisoitu. Valiokunta kiirehtii toimiin ryhtymistä pakolaisvakoilun kriminalisoimiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Myös muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita voidaan käyttää valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä, kuten Schengen-alueen ja Valko-Venäjän välisellä rajalla Puolassa ja Liettuassa on syksyn 2021 kuluessa tapahtunut (esim. HaVM 15/2021 vp, HaVL 30/2021 vp ja HaVL 11/2021 vp). Tällaisesta on kokemusta myös Suomessa, kun vuosina 2015—2016 yhteensä noin 1 750 henkilöä ylitti itärajan pohjoisten rajavartioasemien kautta hakemaan Suomesta turvapaikkaa. Valiokunta on jo ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä todennut, että toimenpiteet EU:n ulko- ja sisärajoilla sekä tilanne Venäjällä voivat johtaa uudelleen laittomaan maahantuloon Venäjältä Suomeen. Määrät voivat olla huomattavasti edellä mainittua suurempia.

Hybridivaikuttamista pyritään selonteon mukaan torjumaan myös lainsäädännöllisin toimin sekä kansainvälisellä ja EU-yhteistyöllä. Valiokunta toteaa, että aiemmin tehdyt lainsäädännön muutokset ovat parantaneet viranomaisten kykyä varautua erilaisiin turvallisuusuhkiin. Esimerkiksi rajavartiolainsäädäntöön edellisellä vaalikaudella tehdyt muutokset ovat parantaneet viranomaisyhteistyön mahdollisuuksia ja toimintaa myös hybridivaikuttamistilanteissa sekä uusi tiedustelulainsäädäntö viranomaisten mahdollisuuksia varautua kansallisen turvallisuuden uhkiin. Valiokunta korostaa, että viranomaisilla on oltava riittävät toimivaltuudet keinovalikoimansa käyttämiseen erilaisissa häiriötilanteissa ennakoivasti, nopeasti ja joustavasti. Siitä huolimatta, että valmiuslain uudistamistyö on perustellusti käynnistetty, on tärkeää, että viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet ja resurssit hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi jo normaalioloissa. Valiokunta toteaa, että myös mahdolliset normaaliolojen lainsäädännön muutostarpeet on syytä mahdollisimman pikaisesti selvittää. Sisäministeriö onkin nyt asettanut hankkeen arvioimaan lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita muuttoliikettä hyväksi käyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Hankkeessa arvioidaan voimassa olevan lainsäädännön keinoja, joilla tällaiseen hybridivaikuttamiseen voidaan varautua ja vastata, sekä mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita sisäministeriön hallinnonalalla. Hankkeen toimikausi on 24.11.2021—21.1.2022.

Hybridivaikuttaminen kytkeytyy Euroopan yleisesti heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen. Vaikuttamiselle on kuitenkin luonteenomaista mahdollisuus nopeisiin muutoksiin. Teknologinen kehitys ja digitalisaatio luovat jatkossakin uusia välineitä myös vahingolliselle toiminnalle. Suomessa on havaittu ilmiöitä, joilla voi olla yhteys tulevan vaikuttamisen valmisteluun. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kiinteistö- tai yritysostot, joilla ei ole liiketaloudellista tai kiinteistön tavanomaiseen käyttöön liittyvää logiikkaa. Vastaavasti kybertoimintaympäristössä voidaan karottaa kriittisiä toimintoja ohjaavia järjestelmiä haavoittuvien kohteiden tunnistamiseksi. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että hybridivaikuttamisessa pyritään hyödyntämään erilaisia toimintaympäristön muutoksia laajaa keinovalikoimaa käyttäen sekä etsitään sellaisia mahdollisuuksia häiritä ja vaikuttaa, mitä ei ole otettu kaikessa viranomaistoiminnassa tai lainsäädännössä vielä huomioon. Tämänkin vuoksi on perusteltua, että lainsäädännössä varaudutaan jo ennakkollisesti erityyppisiin hybridivaikuttamistilanteisiin. Edellä mainitussa hankkeessa tarpeelliseksi arvioitavat lainsäädännön muutokset on valmisteltava viipymättä.

Varautumisen kannalta on oltava tietoinen olemassa olevista hybridiuhkiin vastaamiseen soveltuvista kansainvälisistä reagointimekanismeista ja ennakko-varautumisjärjestelmistä sekä niiden käyttömahdollisuuksista ja erityisesti EU-tasolla järjestettävistä harjoituksista. Myös ulkoasiainvaliokunta korostaa lausunnossaan EU-tason ja kansainvälisen yhteistyön merkitystä hybridiuhkien torjunnassa ja pitää Helsingissä sijaitsevan Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskes-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

kuksen roolia keskeisenä jäsenmaiden valmiuksien kehittämisessä sekä yhteistyön rakentamisessa EU- ja Nato-maiden kesken. Hallintovaliokunta korostaa lisäksi tehokkaan rajaturvallisuusjärjestelmän merkitystä hybridiuhkien torjunnassa, jolloin vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa.

Informaatiovaikuttaminen. Informaatiovaikuttamisen tavoitteena on usein demokraattisten yhteiskuntien polarisaatio. Päämääränä on häiritä yhteiskuntarauhaa ja päätöksentekoa, heikentää niitä sisäisesti ja muokata mielipideilmastoa vastaanottavaisemmaksi autoritääriselle poliittiselle järjestelmälle ja erityisesti taloudelliselle yhteistyölle ei-demokraattisten valtioiden kanssa.

Tyypillisesti vaikuttaminen perustuu jo olemassa olevien, yhteiskunnallisesti arkojen ja mielipiteitä jakavien teemojen vahvistamiseen keinotekoisesti ja oikeudettomasti. Kohdeyleisön tai kohdeyhteiskunnan turvallisuuden tunnetta ja identiteettikokemusta manipuloidaan. Informaatiovaikuttamiselle 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.

Suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia ovat yhteiskuntarauha, demokratiaperinne ja laaja luottamus kansalaisten keskuudessa sekä luottamus viranomaisiin kohtaan. Kasvava poliittinen polarisaatio on maailmanlaajuinen trendi, joka saa voimansa selonteossakin mainituista turvallisuusympäristön muutoksista. Polarisaatio näkyy tyypillisesti voimakkaana informaatioympäristössä. Polarisaatio tekee yhteiskunnasta haavoittuvan hybridivaikuttamiselle.

Vihamielistä vaikuttamista viranomaisiin voi esiintyä ilman vieraan vallan suoraa sekaantumista, mutta autoritääriset valtiot hyödyntävät tehokkaasti kohdeyhteiskunnan väestön tyytymättömyyttä ja pyrkivät voimistamaan sitä informaatio- ja hybridivaikuttamisen keinoin. Näin on tapahtunut myös koronapandemian aikana. Viranomaisluottamus ja yhteiskuntarauha ovat keskeisiä vihamielisen vaikuttamisen kohteita, mikä on ollut näkyvää pandemiaan liittyvässä disinformaatioissa sekä erilaisissa salaliittoteorioissa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan ajantasainen ja riittävän resursoitu tilannekuva sekä toimiva viranomaisten välinen koordinaatio ovat informaatiovaikuttamiselta suojautumisessa olennaisen tärkeitä. Väärän tiedon oikaiseminen on tärkeä osa informaatioturvallisuutta, mutta yhtä keskeistä on pyrkiä ehkäisemään syrjäytymisen ja osattomuuden kokemuksia, sillä ne ovat riskejä myös informaatiovaikuttamisen osalta. Yhteiskunnan vastustuskykyä hybridi- ja informaatiovaikuttamista vastaan lisäävät osaltaan Suomen koulutusjärjestelmä, medialukutaito ja lähdekriittisyys. Yhteiskuntaa ei ole mahdollista suojata näiltä riskeiltä kuitenkaan vain esimerkiksi medialukutaitoa painottamalla. Valiokunta korostaa strategisen viestinnän merkitystä valtiojohtoon ja viranomaisten väliseen. Päättäjien ja viranomaisten on kyettävä eri tilanteissa jakamaan oikea-aikaista ja paikkansapitävää tilannekuvaa, jotta disinformaatiolta voidaan mahdollisimman tehokkaasti välttyä. Esimerkiksi viranomaisten läsnäololla sosiaalisessa mediassa pyritään vähentämään tavoitteellisen disinformaation ja sen taustalla vaikuttavien toimijoiden liikkumavaraa ja mahdollisuuksia luoda yhteiskunnallista epävakautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös sosiaalisen median yritykset ovat ryhtyneet toimiin disinformaation leviämisen ehkäisemiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Kybertoimintaympäristön turvallisuus

Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että kyberturvallisuutta ja yhteiskunnan digitalisoitumista käsitellään selonteossa liian suppeasti, etenkin kun otetaan huomioon mainittujen asioiden kriittisen tärkeä merkitys koko yhteiskunnan toimintakäytännölle.

Käynnissä oleva teknologisen kehityksen murros koskee lähes kaikkia yhteiskunnan osa-alueita. Teknologia tarjoaa uusia välineitä ja lisää mahdollisuuksia tehostaa tiedonkulkua ja vuorovaikutusta. Digitalisaatioon perustuvilla ratkaisuilla voidaan parantaa turvallisuutta monin tavoin. Ihmiset hyödyntävät yhä enemmän teknologiaa yhteydenpidossaan viranomaisiin, mikä voi madallata kynnystä yhteydenottoon. Viranomaisten toimivat tietojärjestelmät nopeuttavat viranomaispalveluja ja ihmisten avunsaantia. Tekoälyjärjestelmiä voidaan käyttää esimerkiksi uhkakuvien kartoittamisessa, ja tekoälyn käyttö voi myös tehostaa lainvalvontaviranomaisten tutkintaprosesseja. Samalla on kuitenkin välttämätöntä ymmärtää laaja-alaisesti kehitykseen liittyviä turvallisuusuhkia, väärinkäyttömahdollisuuksia ja keskinäisriippuvuuksia.

Yhteiskuntien digitalisoituessa on erityisen tärkeää varmistaa kybertoimintaympäristön turvallisuus. Kyberturvallisuus on perusedellytys laadukkaalle digitaalisille palveluille ja tuotteille. Tätä kautta syntyy myös käyttäjien luottamus digitaalisiin palveluihin, mikä vaikuttaa osaltaan turvallisuuden tunteeseen. Tietoverkkojen ja niitä hyödyntävien palvelujen toimivuudella ja turvallisuudella on keskeinen merkitys sisäiseen turvallisuuteen. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä sitä, että teknologian edelleen kehittyessä ja sähköisten palvelujen lisääntyessä myös tietoturvan merkitys korostuu. Digitaalisten palveluiden saavutettavuus, infrastruktuurin käytettävyyttä sekä tiedon palautettavuus on kyettävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Lisäksi on tiedostettava, että teknologisen kehityksestä syntyvä syrjäytyminen voi aiheuttaa turvallisuusriskejä.

Muuttunut digitaalinen toimintaympäristö edellyttää tiivistä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Valtioneuvosto on vuonna 2019 hyväksynyt periaatepäätöksen Suomen kyberturvallisuusstrategiasta, jonka linjauksissa korostetaan kansainvälistä yhteistyötä, kyberturvallisuuden johtamisen, suunnittelun ja varautumisen parempaa koordinaatiota sekä kyberturvallisuuden osaamisen kehittämistä. Kuluvana vuonna on laadittu mainitun strategian perusteella kyberturvallisuuden kehittämisohjelma, jossa kehitetään kyberturvallisuutta ja kyberosaamista pitkällä aikavälillä. Eri toimialojen yhteistyö on avainroolissa kyberturvallisuuden kehittämisessä. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että käynnistyvässä selvitystyössä on päätetty arvioida viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa ja kyberpuolustuksessa sekä nopeasti kehittyvissä yhteiskunnan kyberturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa.

Valiokunta toteaa, että kyberosaamisen merkitys myös ihmisten arjessa korostuu jatkuvasti. Tämän vuoksi on tärkeää, että kansalaisten kyberturvataitoja kehitetään. Lisäksi on huolehdittava siitä, että esimerkiksi yrityksiä ja järjestöjä tuetaan vakavien kyberhyökkäystilanteiden ennaltaehkäisyssä ja jälkihoidossa.

Alkuvuodesta 2021 on laadittu laajassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä selvitys tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Selvityksen keskeisimmät johto-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

päätökset ovat yhteistyön tiivistäminen eri toimijoiden välillä, lainsäädännön parantaminen ja riittävät viranomaisresurssit. Valiokunta toteaa, että kyberturvallisuuden strategisessa johtamisessa tarvitaan tilanneymmärrystä ja selkeitä johtamisvastuita. Myös saumattoman tiedonkulun merkitys korostuu.

Kybertoimintaympäristön kehitys yhdistyy vahvasti yhteiskuntarakenteisiin ja eri turvallisuustoimijoiden tarpeisiin ja odotuksiin. Kehitykselle on ominaista nopeus ja tietynlainen arvaamattomuus tulevaisuudesta. Valiokunnalle asiantuntijakuulemisessa esitetyn selvityksen mukaan eri vastuutahojen kyberkyvykyys on Suomessa vahvistunut aiemman, vuoden 2013 kyberturvallisuusstrategian julkaisemisen jälkeen. Samalla Suomen asema kansainvälisessä vertailussa on kuitenkin heikentynyt. Valiokunta toteaa, että toimenpiteitä nykyistä laajemman ja kattavamman tilannetietoisuuden saavuttamiseksi kybertoimintaympäristöstä tulee jatkaa. Myös kyberturvallisuuden strategista johtamista tulee edelleen kehittää.

Valiokunta toteaa tämän kokonaisuuden yhteydessä, että kybertoimintaympäristössä tapahtuva tiedustelu on kasvussa. Suomeen kohdistuu muutoinkin edelleen jatkuvasti laajaa vieraiden valtioiden tiedustelua. Maan väkilukuun suhteutettuna Suomessa on suuri määrä ulkomaisten tiedustelupalveluiden henkilöstöä. Tiedustelun keskeisimpiin päämääriin kuuluvat Suomen politiikan eri osa-alueiden ennakoiminen ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen.

Viestintäverkkojen turvallisuuteen ja yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin liittyvät riskit ja uhat ovat kasvaneet. Yhteiskunnat rakentuvat enenevässä määrin uuden sukupolven viestintäverkkojen, kuten 5G:n ja tekoälyn, varaan. Ne yhdistävät esineitä ja järjestelmiä, kuten energiaverkkoja ja muuta kriittistä infrastruktuuria. Valiokunta toteaa, että Suomi on ollut ensimmäisiä 5G-verkkoja laajemmin käyttöön ottaneita valtioita. Viestintäverkkojen turvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä on hiljattain uudistettu, ja kansallista yhteistyötä kehitetään verkkoturvallisuuden neuvottelukunnassa.

Sähköistyvät ja verkottuvat yhteiskunnat tehostuvat, mutta samalla verkkojen haavoittuvuudet voivat mahdollistaa vahingollisen toiminnan. Häiriöt tai verkoissa toteutettava vihamielinen toiminta voivat vaikuttaa tiedon välittämiseen, tiedon eheyteen, infrastruktuurin toimivuuteen ja valtioiden toimintakykyyn kriisitilanteessa. Hallintovaliokunta viittaa lisäksi talousvaliokunnan lausuntoon (TaVL 24/2021 vp), jossa todetaan, että finanssitoimialan yritykset kytkeytyvät toisiinsa muun muassa keskinäisen luotonannon, arvopaperi- ja hyödykemarkkinoiden, kolmansien palveluntuottajien sekä maksujärjestelmien kautta. Tietojärjestelmiin kohdistuvat hyökkäykset voivat saada aikaan vakavia häiriöitä tai epäluottamusta, kun esimerkiksi fyysisen rahan käyttö vähenee. Tällaisilla häiriöillä voi laajalle levitessään olla myös systeemisiä vaikutuksia.

Kybervakoilussa on kyse tunkeutumisesta tietojärjestelmiin salaisen tiedon hankkimiseksi. Kybervakoilun tavoitteena on hankkia tietoa, joka parantaa tekijävaltion asemaa globaalissa kilpailussa tai kaventaa kohdevaltion liikkumatilaa. Usein kybervakoilu myös loukkaa kohdevaltion väestön perusoikeuksia, kuten oikeutta yksityisyyteen tai luottamukselliseen viestintään. Kybervakoilu on autoritääristen valtioiden työkalu, sillä se edellyttää tekijävaltiolta nimenomaisesti tahtoa loukata toisen valtion suvereniteettia.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Tietoverkossa tapahtuva ja verkkoa hyödyntävä rikollisuus sekä kyberrikollisuus lisääntyvät ja kehittyvät nopeasti. Yksittäisiin kansalaisiin kohdistuvien ns. verkkoavusteisten petosten kasvun lisäksi merkityksellisiä ovat lisääntyneet palvelunestohyökkäykset ja tietomurrot sekä niihin liittyvät kiristykset. Niiden avulla voidaan haitata tai estää yhteiskunnan kannalta kriittisten yritysten ja viranomaisten toimintaa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan kyberrikollisuus aiheuttaa tulevaisuudessa lähes yhtä merkittävän uhan sisäiselle turvallisuudelle kuin perinteinen rikollisuus, joka myös siirtyy kasvavassa määrin verkkoympäristöön. Muun muassa huumausainekauppa, lapsiin kohdistuvat rikokset, laiton asekauppa ja moninainen petosrikollisuus jatkavat kasvuaan kansainvälisesti. Kyberrikollisuuden torjunta edellyttääkin merkittävässä määrin kansainvälistä yhteistyötä. Poliisin tosiasialliset mahdollisuudet kyberrikollisuuden torjuntaan on turvattava. Myös kansainvälistä yhteistyötä on edelleen tehostettava.

Keskusrikospoliisiin on perustettu vuonna 2015 kyberrikostorjuntakeskus, joka keskittyy vakavampien tietoverkkorikosten torjuntaan, tietoverkkorikollisuuden tilannekuvan ylläpitoon, internet- ja verkkotiedusteluun ja tietotekniseen tutkintaan. Poliisin ja muiden viranomaisten kyberosaamista on viime vuosina kehitetty.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kyberturvallisuuteen kiinnitetään huomiota toiminnan kaikilla tasoilla. Kyberturvallisuutta tulee parantaa kokonaisvaltaisesti, ja sen kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa huolellisesti. Yhteiskunta on täysin riippuvainen sähköisestä toimintaympäristöstä. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on kyettävä turvaamaan kaikissa oloissa.

Järjestäytyneet rikollisuus

Järjestäytyneen rikollisuuden arvioidaan selonteossa kasvavan, kansainvälistyvän ja kovenevan lähivuosina, mikä vastaa kehityskulkua muissa EU-maissa. Kasvun hillitseminen Suomessa edellyttää kansainvälistä viranomaisyhteistyötä, riittäviä keinoja ja voimavaroja rikostorjunnassa sekä muiden viranomaisten ja yhteisöjen parempia valmiuksia tunnistaa järjestäytyneitä rikollisuutta ja suojautua siltä. Järjestäytyneen rikollisuuden kasvualustoja voidaan vähentää ennalta ehkäisevällä työllä.

EU:n lainvalvontavirasto (Europol) on vuoden 2021 aikana vastaanottanut aiempaa enemmän tietoja, jotka liittyvät järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaan, huumausainerikoksiin, laitoman maahantulon järjestämiseen, erilaisiin petoksiin, tietoverkkorikoksiin ja rahanpesuun. Huumausaineiden tarjonta ja niiden takavarikot ovat korkeammalla tasolla kuin koskaan aiemmin.

Europol laatii neljän vuoden välein vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvion (SOCTA), jossa kartoitetaan kokonaiskuvaa EU:n alueeseen kohdistuvasta järjestäytyneestä rikollisuudesta. Viimeisin uhka-arvio on julkaistu huhtikuussa 2021. Sen mukaan järjestäytyneet rikollisuus on keskeisin uhka EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Järjestäytyneet rikollisuus on globaalia ja vaikuttaa yhteiskunnan kaikkiin eri osa-alueisiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Järjestäytynyt rikollisuus perustuu Europolin uhka-arvion mukaan aiempaa enemmän ryhmien väliseen kansainväliseen verkostoitumiseen sekä yhteistyöhön laittomia palveluja (teknologia-, kuljetus-, sijoitus-, rahoitus- tai juridisia palveluja) tuottavien toimijoiden kanssa. Rakenteiltaan vakiintuneiden rikollisryhmien rinnalle on muodostunut yhä suurempi joukko ryhmiä, joiden rakenne on verkostomainen ja joustava. Verkostomaisuus voi tarkoittaa sitä, että ryhmän rikokseen teossa tarvitsema asiantuntemus hankitaan liittämällä ryhmään tilapäisesti asiantuntijoita tai liittoutumalla toisen rikollisryhmän kanssa. Ryhmät ovat jäsenistöltään entistä kansainvälisempiä, ja suurin osa niistä toimii useammassa kuin kolmessa valtiossa. Laillisten liiketoimintarakenteiden hyödyntäminen ja rahanpesu yhdessä väkivallan käytön sekä korruption kanssa lisäävät järjestäytyneen rikollisuuden saamaa rikoshyötyä. Europol on aiemmin arvioinut, että järjestäytyneen rikollisuuden tuottama taloudellinen hyöty on vuosittain vähintään 110 miljardia euroa. Tässä summasta arviolta vain pieni osa (n. 2 %) onnistutaan konfiskoimaan.

Europolin uhka-arviossa mainitut ominaispiirteet kuvaavat saadun selvityksen mukaan myös Suomessa toimivaa järjestäytyntä rikollisuutta. Suomessa toimii selonteon mukaan noin 70 järjestäytyneen rikollisuuden ryhmää, joissa on yhteensä noin 750 jäsentä. Valtaosa ryhmistä on tunnuksellisten rikollisjengien osastoja, joista suurin osa ns. moottoripyöräjengejä. Suunnitelmallinen ja järjestäytynyt rikollisuus muodostuu tilanteen mukaan joustavista verkostoista, joihin kuuluu yhä enemmän uusia tahoja ja jotka ovat suurelta osin rajat ylittävää järjestäytyntä rikollisuutta. Viranomais toiminnassa näkyvät tekijöiden pyrkimykset päästä osaksi laillisia yhteiskuntarakenteita, vaikka ryhmien jäsenmäärä on toistaiseksi pysynyt Suomessa verrattain pienenä eikä järjestäytynyt rikollisuus näkyvästi vaikuta ihmisten arjen turvallisuuteen. Valiokunta toteaa, että tilanne voi kuitenkin muuttua nopeastikin, ellei kehitykseen puututa ajoissa.

Saadun selvityksen mukaan järjestäytynyt ulkomaalaistaustainen ja ulkomailta johdettu rikollisuus näyttäytyy Suomessa aiempaa vahvempana. Pääkaupunkiseudulle on viime vuosina tullut useita uusia ulkomaalaisia järjestäytyneitä rikollisorganisaatioita erityisesti Balkanin ja Itä-Euroopan alueelta. Näille ryhmille on ominaista aseistautuminen ja väkivallan käyttö sekä viranomaisvastaisuus.

Lakivaliokunta on nostanut lausunnossaan (LaVL 16/2021 vp) esiin vankiloiden turvallisuustilanteen, sillä sekä henkilökuntaan kohdistuva että vankien välinen väkivalta ja uhkailu on merkittävästi lisääntynyt. Tämän arvioidaan johtuvan muun muassa järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kytkeytyvien vankien määrän voimakkaasta kasvusta. Myös hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty asiaan huomiota, ja erityisesti katujengistä kasvaneeseen Mantaqa-rikollisjengiin, joka aiheuttaa Rikosseuraamuslaitoksen arvion mukaan merkittävän uhan henkilöstön turvallisuudelle vankiloissa. Hallintovaliokunta tähdentää muutoinkin vankiloiden turvallisuusnäkökohtien huomioimista.

Hallintovaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että huomattava määrä kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneita on jäänyt vuosien 2015—2016 maahanmuuttokriisin jälkeen Eurooppaan, myös Suomeen. Osaan näistä henkilöistä saattaa liittyä riskitekijöitä, jotka voivat ulottua järjestäytyneiden rikollisryhmien uudelleen muotoutumiseen. Saadun selvityksen mukaan Suomessakin on havaintoja siitä, että järjestäytyneet rikollisryhmät ovat rekrytoineet joukkoonsa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden verkostoja ryhmät pystyvät hyödyntämään omassa toiminnassaan.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Rikollisryhmien muuntuvuus ja toiminnan kansainvälisyys asettavat uusia vaatimuksia rikostorjunnalle, mikä edellyttää hallinnonalojen ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä. Esitutkinnalla toteutetaan rikosvastuuta, hallinnollisella rikostorjunnalla vaikeutetaan järjestäytyneen rikollisuuden pääsyä osaksi yhteiskunnan laillisia rakenteita, ja rikollisryhmistä irtautumaan haluavia varten on tarjolla Exit-toimintaa. Rajat ylittävän rikollisuuden torjunta edellyttää yhä tiiviimpää kansainvälistä yhteistyötä sekä kansainvälisten tietojärjestelmien tehokasta hyödyntämistä.

Saadun selvityksen mukaan syrjäytyminen, alueellinen segregatio ja integroitumisongelmat lisäävät järjestäytyneen rikollisuuden sekä siihen usein liittyvien jengiytymisen sekä klaani- ja varjoyhteiskuntien syntyminen riskiä. Järjestäytyneen rikollisuuden integroituminen yhteiskuntarakenteisiin ja jatkuva uusien rikoksentehtäviöiden hyödyntäminen, kuten verkossa tapahtuva rikollisuus, vaativat poliisilta ajantasaista tilannekuvaa ja mahdollisuutta reagoida reaaliaikaisesti.

Vakavimman ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa korostuu kokonaisvaltaisuus. Suunnitelmallinen ja tietojohdoinen toiminta perustuu erityisesti rikostiedusteluun ja analyysitoimintaan, jota on viime vuosina jatkuvasti kehitetty. Valiokunnan käsityksen mukaan poliisin toiminnan tueksi tarvitaan nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä, joka mahdollistaa vakaviimpiin rikoksiin ja turvallisuushkiin puuttumisen jo aikaisessa vaiheessa.

Järjestäytyneiden rikollisryhmien keskeisin rikollinen toiminta koskee edelleen huumausainekauppaa, joka on siirtynyt yhä enemmän tietoverkkoavusteiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä keskusrikospoliisille myönnettyä lisärahoitusta, jonka avulla on voitu käynnistää tilannekuvan kehittäminen ns. Darknetin kauppapaikoilla toimivista huumausaineiden myyjistä. Myös keskusrikospoliisin kyky huumausainerikosten paljastamiseen on parantunut operatiivisen ICT-kyvykkyyden kehittämisen myötä.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan panostetaan nykyistä voimakkaammin. Tavoitteena tulee olla ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden kasvualustojen vähentäminen ja sen varmistaminen, ettei järjestäytyneen rikollisuus pääse kietoutumaan yhteiskunnan erilaisiin rakenteisiin eikä aiheuttamaan nykyistä merkittävämpää turvallisuushkia. Valiokunnan mielestä myös väkivaltarikosten rangaistusasteikkojen kiristämistä tulisi selvittää. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että edellinen poikkihallinnollinen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen strategia on hyväksytty vuonna 2013. Valiokunta kiirehtii sen päivittämistä. Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan kannanoton (*Valiokunnan kannanottoehdotus 2*).

Tullin tilastojen mukaan takavarikoitujen aseiden määrä on kasvussa. Myös poliisin tehtävillä tulee saadun selvityksen mukaan vastaan aiempaa useammin ampuma-aseita. Kasvaneet asetakavarikot viittaavat siihen, että myös aseita liikkuu rikollisilla entistä enemmän. Laittomien aseiden yleistyessä myös niiden käyttö yleisty. Poliisiin kohdistuvan väkivallan määrä on kaksinkertaistunut vuosituhatteen vaihteeseen verrattuna. Myös poliisin kohtaama aseellinen vastarinta on lisääntynyt. Saadun selvityksen mukaan Ruotsissa on vuonna 2020 tapahtunut ennätysmäärä kuolemaan johtaneita väkivaltatapauksia ja erityisesti ampumavälikohtaukset ovat olleet kasvussa. Laittomien ampuma-aseiden lisääntyminen lisää mainittuja riskejä myös Suomessa.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Katujengi-ilmiöön puuttuminen

Hallintovaliokunta pitää selonteon merkittävänä puutteena, ettei siinä juurikaan käsitellä sitä, että Suomessakin on etenkin pääkaupunkiseudulla merkkejä ns. katujengi-ilmiön syntymisestä. Suomessa on saadun selvityksen mukaan havaittavissa samankaltaista katujengityyppistä toimintaa kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin erityisen huolestuttavana uutena ilmiönä ensimmäisen ja toisen polven maahanmuuttajataustaisten rikollisten jengiytyminen.

Polarisaatio ja segregatiokehitys ruokkivat selonteon kirjauksen mukaan yhteiskunnallista levottomuutta, joka voi vahvistaa muun muassa jengiytymistä, väkivaltaisten ääriilikkeiden houkuttelevuutta ja terrorismin uhkaa. Rikollisuuteen ja heikkoon yhteiskunnalliseen luottamukseen johtavat tekijät vahvistuvat entisestään, jos ne määrittävät kokonaisia naapurustoja ja sosiaalisia ryhmiä. Nämä vaikutukset eivät rajaudu vain näille asuinalueille, vaan vaikuttavat laajalti koko yhteiskuntaan. Valiokunnan mielestä tästä kehityksestä voi aiheutua merkittävä sisäisen turvallisuuden uhka, jos yhä useampi Suomessa asuvista joko syrjäytymiskehityksen seurauksena tai muutoin kokee, ettei voi osallistua tai integroitua laillisen yhteiskunnan toimintaan, vaan asettuu tai ajautuu sen ulkopuolelle. Valiokunta toteaa, että osalle siirtyminen laillisen yhteiskunnan ulkopuolelle voi olla tietoinen valinta.

Valtaosa Suomessa asuvista lapsista ja nuorista voi hyvin ja syyllistyy harvoin rikoksiin. Toistuva ja vakava rikollisuus kasaantuu pienelle joukolle lapsia ja nuoria. Vaikka alaikäisten tekemät väkivaltarikokset ovat kyselytutkimusten ja poliisin tilastojen mukaan pitkällä aikavälillä vähentyneet, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi alaikäisten tekemät pahoinpitelyrikokset ovat viime vuosina lisääntyneet. Helsingissä nuorten väkivaltarikosten määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana vähentynyt merkittävästi. Vuoden 2021 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana poliisin tietoon tulleiden alaikäisten tekemien väkivaltarikosten määrä on kuitenkin kasvanut merkittävästi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan on mahdollista, että loppuvuodesta 2020 alkanut julkinen keskustelu nuorten hallusta löydetystä teräseistä, väkivallasta ja jengiytymisestä on lisännyt vanhempien ja huoltajien ilmoitusalttiutta poliisille.

Nuoret tekevät väkivaltarikoksia yleensä yhdessä. Valiokunta pitää huolestuttavina sellaisia nuorisokulttuuriin vaikuttavia ilmiöitä, joissa ihannoidaan väkivaltaa ja rikollista elämäntapaa. Pääkaupunkiseudulle on poliisin tietojen mukaan muodostunut nuorten miesten porukoita, jotka ihannoivat tällaista väkivaltaista ja rikollista kulttuuria. Osa näistä nuorista myy huumausaineita ja tekee väkivaltarikoksia, osalla on havaittu yhteyksiä myös järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Valiokunta viittaa edellä todettuun vakavan väkivaltarikollisuuden kehityskulkuun Ruotsissa ja pitää välttämättömänä, että vastaava kehitys kyetään Suomessa estämään puuttumalla ilmiön kehittymiseen riittävän ajoissa.

Valiokunta on edellä tässä mietinnössä viitannut siihen, ettei järjestäytynyt rikollisuus ainakaan vielä vaikuta Suomessa näkyvästi ihmisten arjen turvallisuuteen. Katujengeillä voi sen sijaan olla vaikutusta myös tavallisten ihmisten arkipäivän turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen. Katujengit poikkeavat muutoinkin monin tavoin perinteisen järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymistä. Vaikka myös katujengien toiminnalle on ominaista tietynlainen pysyvyys, niiden toiminta

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

ei ole samalla tavoin selkeästi organisoitua kuin perinteisten järjestäytyneen rikollisuuden ryhmien toiminta. Katujengit eroavat järjestäytyneen rikollisuuden ryhmistä myös siinä, ettei niillä ole selvää jengin sisäistä hierarkiarakennetta. Katujengien jäsenyys on myös järjestäytyneiden rikollisuuden ryhmiä epämääräisempää, sillä katujengien ympärillä viettää aikaansa myös paljon sellaisia nuoria, jotka eivät tee lainkaan rikoksia. Rikollinen toiminta liittyy kuitenkin keskeisesti katujengien toimintaan, ja se voi olla jopa jengiin sisään pääsemisen ehto. Sosiaalisen median hyödyntäminen on keskeistä useiden katujengien toiminnassa. Vastakkainasettelu eri jengien välillä on suurta, ja kunnian puolustamiseen voidaan käyttää jopa väkivaltaa, mikä voi aiheuttaa vaaraa myös sivullisille.

Valiokunta pitää tärkeänä, että nuorten rikoskierre kyetään katkaisemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Nuorten alkavan rikoskierteen katkaiseminen onkin avainroolissa estettäessä katujengien syntyminen. Esimerkiksi ns. ankkuritoiminnassa pyritään ehkäisemään jengiytymistä ja väkivaltaista radikalisoitumista. Selonteon toimenpiteillä pyritään myös estämään sellaisten asuinalueiden synty, joilla rikollisuuden riski ja turvattomuuden tunne on korkealla sekä luottamus viranomaisiin heikkoa. Saadun selvityksen mukaan Helsingissä asuinalueiden eriytyminen on viime vuosina voimistunut, mikä näkyy esimerkiksi merkittävästi kasvaneissa koulujen välisissä oppimiserossa. Poliisin ja muiden viranomaisten ennalta estävää toimintaa on tärkeää kohdentaa erityisesti tällaisille alueille.

Poliisi kohtaa myös nuorten kohdalla aiempaa useammin aseistautumista, väkivallalla uhkailua, konfliktien ratkaisemista väkivaltaa käyttämällä, viholliskuvien luomista ja jopa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan osallistumista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisi pystyy yhdessä muiden toimijoiden kanssa jatkossakin puuttumaan haitalliseen kehitykseen. Poliisin, koulujen, sosiaalitoimen, nuorisotoimen ja kolmannen sektorin toimiva yhteistyö on tässä keskeistä. Helsingissä nuoriin kohdistetuilla moniammatillisilla toimenpiteillä onkin saavutettu hyviä tuloksia nuorten rikoskierteen katkaisemisessa. Olennaista on kyetä muodostamaan oikea tilannekuva ilmiöstä, jotta siihen voidaan puuttua oikeanlaisilla keinoilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että tilannetta seurataan tarkasti ja kehittyvään ilmiöön puututaan tehokkaasti.

Terrorismi ja väkivaltaiset ääriliikkeet

Terrorismi on uhka sekä sisäiselle että kansalliselle turvallisuudelle. Suomi jatkaa selonteon mukaan kansainvälistä yhteistyötä terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen torjumiseksi. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kansallisessa terrorismin torjunnan strategiassa ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisevässä toimenpideohjelmassa linjattujen toimenpiteiden toteuttamista jatketaan. Poliisilla on kansallisen terrorismin torjunnan strategian mukaan päävastuu terrorismin torjunnasta.

Suomessa merkittävimmän terrorismin uhan muodostavat saadun selvityksen mukaan radikaali-islamistista ja äärioikeistolaista ideologiaa kannattavat yksittäiset toimijat ja pienryhmät. Suojelupoliisin terrorismintorjunnan kohdehenkilöitä on tällä hetkellä noin 390. Valtaosa kohdehenkilöistä kytkeytyy radikaali-islamistiseen ideologiaan. Kohdehenkilöiden määrä on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla vuodesta 2019 alkaen. Määrän kasvu on tasaantunut edeltävien vuosien voimakkaan kasvun jälkeen. Huolestuttavaa on, että kohdehenkilöistä yhä suurempi osa kytkeytyy aiempaa suuremmin kansainväliseen terrorismiin ja on osallistunut esimerkiksi aseelliseen

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

konfliktiin tai saanut terroristista koulutusta. Suomessa esiintyy merkittävää terrorismin tukitoimintaa, joka voi suuntautua niin kotimaahan kuin ulkomaille. Koronaviruspandemia ei ole vaikuttanut kansalliseen terrorismin uhkatasoon.

Radikaali-islamistinen terrorismi muodostaa globaalisti merkittävimmän terrorismin uhan. Terroristinen toiminta painottuu konfliktialueille ja hauraisiin valtioihin, joiden ratkaisemattomat rakenteelliset ongelmat ruokkivat ääriliikkeiden suosiota. Pitkittyneet konfliktit ja niiden heijastevaikutukset ylläpitävät terrorismin uhkaa myös Euroopassa. Suomi näyttäytyy muiden länsimaiden tavoin legitiiminä iskukohteena radikaali-islamistisille terroristijärjestöille ja niiden tukijoille. Suomi nousee ajoittain esiin etenkin terroristijärjestö ISIS:n propagandassa, mutta ei kuitenkaan iskujen ensisijaisena kohdemaana.

Valiokunta on ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 11/2021 vp) todennut, että suojelupoliisin arvion mukaan Syyrian ja Irakin konfliktialueelta Suomeen palaavat vierastaistelijat todennäköisesti jatkavat toimintaansa radikaali-islamistisissa verkostoissa. Terroristijärjestöjen toimintaan kytköksissä olevat palaajat muodostavat saadun selvityksen mukaan turvallisuusuhan sukupuoleen katsomatta. Jokaisen palaajan aiheuttama uhka arvioidaan yksilöllisesti. Väkivaltaisten iskujen lisäksi palaajat voivat muodostaa uhkaa terrorismin tukitoimintaan osallistumalla. Konfliktialueella oleskelleiden kesken muodostuneet kansainväliset yhteydet lisäävät näiden verkostojen muodostamaa turvallisuusuhkaa. Suomeen palaavat vierastaistelijat vaikuttavat mahdollisesti terrorismitilanteeseen myös muualla Euroopassa kansainvälisten verkostojensa kautta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös konfliktialueelta palanneiden lasten tilanteeseen. Valiokunta painottaa, että nämä lapset ovat altistuneet radikalisoivalle ympäristölle ja tulevat tarvitsemaan laaja-alaista tukea, kuten kohdennettuja radikalisaatiota ennalta ehkäiseviä toimia, vielä pitkään. Valiokunnan mielestä eri selonteissa on jatkossa syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota terrorismiin kytkeytyvän liikehdinnän Suomeen ja sen lähialueille aiheuttamaan turvallisuusuhkaan.

Äärioikeistolaisen terrorismin uhan voimistuminen on näkynyt viime vuosina useina terrori-iskuina ja paljastuneina iskuhankkeina Euroopassa ja muualla länsimaissa. Aatteellisesti äärioikeistolaisten iskujen taustalla ovat esimerkiksi islaminvastaisuus, antisemitismi ja yleinen maahanmuuttovastaisuus. Suojelupoliisi on tunnistanut Suomessa äärioikeistolaisia toimijoita, joilla on kyky ja motivaatio terrori-iskun toteuttamiseen. Myös konkreettisesta iskuvalmistelusta on havaintoja.

Terrorismin torjunta painottuu yhteistyönä tehtävään ennaltaehkäisyyn ja ennalta estämiseen, joiden onnistuminen riippuu laajasta kiinteästä yhteistyöstä eri toimijoiden välillä. Valiokunnan käsityksen mukaan suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja poliisilaitosten viime vuosina tiivistynyt yhteistyö on tehostanut terrorismiin liittyvien vihjeiden käsittelyä. Myös väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin tunnistamista ja ennalta ehkäisevää toimintaa on kehitetty.

Terrorismin torjunnassa onnistuminen edellyttää myös toimivaa ja ajantasaista lainsäädäntöä. Valiokunta toteaa, että vuonna 2019 voimaan tullut tiedustelulainsäädäntö antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet havaita kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Kykyä torjua tällaisia uhkia tulee ylläpitää aktiivisesti sekä kansallisin että kansainvälisin toimin. Samalla myös

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

muuta lainsäädäntöä on tarpeen kehittää niin, että rikosvastuu toteutuu terrorismiin kytkeytyvissä rikoksissa mahdollisimman kattavasti.

Saadun selvityksen mukaan Suomessa on käsitelty terrorismirikoksia tuomioistuimissa vain muutamassa tapauksessa ja vain yhdessä tapauksessa tekijä on tuomittu terrorismirikoksista rangaistukseen. Myös rikosilmoituksia on kirjattu varsin vähän. Suomen on kansainvälisissä arvioinneissa todettu noudattavan hyvin kansainvälisiä terrorismin torjunnan velvoitteitaan ja standardeja. Terrorismirikoksia koskevassa rikosprosessissa on kuitenkin haasteita, jotka liittyvät mm. esitutkintakynnykseen ja esitutkinnan aloittamista koskevaan päätöksentekoon, terroristisen tarkoituksen osoittamiseen sekä todisteiden hankkimiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei Suomen terrorismirikossääntely poikkea esimerkiksi muiden Pohjoismaiden sääntelystä. Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin on viime vuosina tehty useita täydennyksiä erityisesti kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta (PeVL 1/2021 vp) ja lakivaliokunta (LaVM 15/2021 vp) ovat kiinnittäneet huomiota rikoslain 34 a luvun kokonaistarkastelun tarpeeseen. Hallintovaliokunta viittaa lakivaliokunnan viimeisimpään terrorismirikossääntelyä koskevaan mietintöön (LaVM 15/2021 vp) ja pitää lakivaliokunnan tavoin tärkeänä, että myös tulevassa kokonaistarkastelussa varmistutaan siitä, että terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on kattavaa suhteessa esimerkiksi vertailumaiden lainsäädännön, terrorismiin liittyvien ilmiöiden sekä muiden vastaavien seikkojen mahdolliseen kehittymiseen ja muuttumiseen.

Huumausainerikollisuus

Huumausaineiden käyttö ja niihin liittyvä rikollisuus lisääntyvät. Merkille pantavaa on, että huumausaineista päihtyneitä jää kiinni rattijuopumustapauksissa jo yhtä paljon kuin alkoholista päihtyneitä. Yhtenä esimerkkinä huumausaineiden käytön kasvusta on THL:n jätevesitutkimuksen havainto mittaushistorian korkeimmista amfetamiinin käyttömääristä maaliskuussa 2021. Huumausainerikollisuus on pitkälti piilorikollisuutta ja vain osa siitä tulee poliisiin tietoon.

Huumausainekaupan siirtyminen tietoverkkoon on saadun selvityksen mukaan alentanut kynnystä huumausainerikosten tekemiseen ja vähentänyt tarvetta pysyvien taustaorganisaatioiden luomiseen, mikä on yhdessä salattujen viestintäsovellusten määrän lisääntymisen ja huumausaineiden helpon saatavuuden kanssa vaikeuttanut huumausainerikollisuuden tutkintaa.

Saadun selvityksen mukaan perusmuotoisten huumausainerikosten määrä on vuonna 2019 kasvanut edelliseen vuoteen verrattuna lähes 30 prosenttia ja vuonna 2020 noin 36 prosenttia. Kaikissa huumausainerikoksissa kasvua on vuonna 2020 ollut lähes 20 prosenttia. Huumausaineiden käyttäjä- ja käyttömäärä on kasvanut kaikissa ikäryhmissä, myös lasten ja nuorten keskuudessa. Erityisen huolestuttavaa on, että järjestäytyneen rikollisuuden ryhmät käyttävät nuoria huumausaineiden välittäjinä. Valiokunta pitää huumausaineiden käytön ja siihen liittyvän rikollisuuden kasvua vakavana sisäisen turvallisuuden haasteena. Tähän kehityskulkuun on kyettävä vastaamaan rikostorjunnan ja viranomaisyhteistyön keinoin.

Huumausainerikollisuus on esimerkki rikollisuuden liitännäisvaikutuksista ja tarpeesta pyrkiä ennalta estämään ja korjaamaan haittoja laajemmin kuin pelkästään rikosprosessin keinoin. Huu-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

mausainerikollisuuteen liittyvä huumeiden ongelmakäyttö ja syrjäytyminen lisäävät tarvetta sosiaali- ja terveysalan palveluille. Sosiaali- ja terveysalan rakenteiden sekä ja päihde- ja mielenterveyslainsäädännön uudistamisella pyritään vastaamaan palvelujen kysyntään. Päihde- ja riippuvuusstrategiassa linjataan tämän kehittämistyön tavoitteet vuoteen 2030 asti.

Viranomaisten työssään kohtaama väkivalta ja muu häirintä

Poliisit, pelastajat, ensihoitajat, vankeinhoitohenkilöstö ja sosiaaliviranomaiset kohtaavat työssään yhä enemmän väkivaltaa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnosta (TyVL 11/2021 vp) ilmenee, että myös työsuojeluviranomainen on valvontatoiminnassaan havainnut, että erityisesti turvallisuusviranomaisten sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa olevien väkivallan uhka työssä on viime vuosina kasvanut. Sivistysvaliokunta kiinnittää puolestaan huomiota opetusalan henkilöstön työssään kokemaan väkivaltaan ja sen uhkaan. Kunta-alalla eniten väkivaltaa ja sen uhkaa koetaan opetus-, hoito- ja asiakaspalveluammateissa.

Hallintovaliokunta pitää tilannetta erittäin huolestuttavana ja pitää välttämättömänä, että mainituilla aloilla työskentelevien työturvallisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Viranomaisilla on oltava asianmukainen välineistö ja riittävästi osaamista tällaisten tilanteiden varalle. Valiokunta tähdentää yhtenä keskeisenä keinona esimerkiksi ensihoitajien työturvallisuuden parantamiseksi asiantuntijakuulemisessakin esitettyä ensihoitajien rinnastamista lainsäädännössä pelastusviranomaisiin ja poliiseihin, jolloin ensihoitajiin kohdistuvissa uhka- ja väkivaltatilanteissa voisi olla kyse virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällä on osaltaan ennalta ehkäisevää vaikutusta väkivaltatilanteiden syntymiseen.

Hallintovaliokunta nostaa tässä yhteydessä esiin myös sen asiantuntijakuulemisessa tehdyn havainnon, että poliisin kenttätilanteissa on tehtävien hoitamisen yhteydessä viime vuosina enenevässä määrin kyseenalaistettu poliisin auktoriteettia ja koskemattomuutta, millä on pyritty heikentämään luottamusta poliisiin. Poliisin ohjeet, neuvot ja käskyt eivät välttämättä vaikuta enää yhtä tehokkaasti kuin aiemmin. Valiokunnan käsityksen mukaan poliisin lisäksi myös esimerkiksi pelastustoimen viranomaiset ja ensihoidon työntekijät ovat kokeneet lakisäätteisiä tehtäviä suorittaessaan lisääntyvässä määrin häirintää ja heidän tehtäviensä hoitamista on vaikeutettu eri tavoin. Valiokunta pitää kehitystä huolestuttavana ja pitää tärkeänä huolehtia siitä, että viranomaiset voivat hoitaa tehtävänsä kaikissa tilanteissa ilman, että heidän oma työturvallisuutensa vaarantuu.

Selonteossa viitataan maalittamisen vastaisten toimien tehostamista selvittäneen työryhmän raporttiin, jossa maalittamisena pidettävä toiminta on määritelty. Tällaisen toiminnan tavoitteena on mainitun raportin mukaan vaikuttaa ihmisiin tai yhteiskunnan rakenteisiin ja instituutioihin sekä erityisesti niitä kohtaan tunnettuun luottamukseen. Työryhmäraportin toimenpide-ehdotuksissa kiinnitetään huomiota maalittamisen uhrin aseman ja oikeuksien toteutumisen parantamiseen poliisitoiminnassa, uhrin tuen parantamiseen ja sen varmistamiseen, että työnantajat tukevat maalittamistilanteissa työntekijöitä laatimalla toimintaohjeet tilanteisiin, joissa työntekijä, freelancer tai toiminnassa mukana oleva vapaaehtoinen joutuu maalittamisen kohteeksi. Valiokunta toteaa, että maalittaminen voi vaikuttaa myös turvallisuusviranomaisten työn houkuttelevuuteen. Esimerkiksi poliiseista lähes 90 prosenttia on kokenut asian ongelmaksi ja osa harkinnut sen vuoksi alan vaihtoa.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyky ja resurssitarpeet

Yleisiä havaintoja

Viranomaisten suorituskykyä tarkastellaan selonteossa siitä näkökulmasta, miten niiden tehtävämäärät ovat kehittyneet ja miten ne suoriutuvat tehtävistään. Tarkastelun kohteena ovat muun muassa hälytyspalvelujen vasteajat maan eri osissa, rikosten selvittämistä ja muut palvelujen laatua osoittavat mittarit. Yleiskuva on, että vaikka arjen turvallisuusongelmien kehitys on pääosin ollut myönteinen, ovat viranomaisten edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään osin heikentyneet. Tämän taustalla on toisaalta tehtävien monimutkaistuminen ja toisaalta viranomaistoimintaan 2010-luvulla kohdistuneet säästövelvoitteet osana julkisen talouden sopeuttamistoimia.

Suomalainen moniviranomaisyhteistyö on kansainvälisesti hyvällä tasolla ja sillä on pitkät perinteet. Kaluston ja osaamisen yhteiskäyttö sekä päätöksenteon selkeys ovat suomalaiselle viranomaisyhteistyölle leimallisia piirteitä, joilla on saavutettu verrokkimaita parempi tehokkuus ja kokonaistaloudellisuus. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyö toimii hyvin, mikä lisäksi sisäisen turvallisuuden viranomaisilla on tiivis yhteistyö Puolustusvoimien kanssa, jolla on tärkeitä virka-aputehtäviä sisäisen turvallisuuden tukemisessa normaalioloissa. Moniviranomaisyhteistyön merkitys korostuu erityisesti harvaan asutulla alueella. Yhteistyöllä ei kuitenkaan voida ratkaista viranomaisten resurssipuutteita.

Hallintovaliokunnan ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamasta mietinnöstä (HaVM 5/2017 vp) ilmenee, että erillisen sisäisen turvallisuuden selonteon laatimiseen veloitettavan eduskunnan kannanoton taustalla on ollut pidempään asteittain jatkunut sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten toimintaedellytysten heikkeneminen ja sen heijastuminen negatiivisesti sisäiseen turvallisuuteen ja kansalaisten turvallisuuspalveluihin.

Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon tulevaisuutta ja pitkän aikavälin tavoitteita on jo edellä mainittua aiemmin selvittänyt vuonna 2015 raporttinsa luovuttanut parlamentaarinen työryhmä, jonka näkemykset ovat olleet käytännössä yhteneviä hallintovaliokunnan ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antaman mietinnön johtopäätösten kanssa. Parlamentaarinen työryhmä on katsonut, että sisäinen turvallisuus ja oikeudenhoito ovat valtion ydintehtäviä, joihin on turvattava riittävät resurssit ja toimitoja on kehitettävä voimakkaasti.

Valiokunta on toistuvasti valtion vuotuisista talousarvioesityksistä ja julkisen talouden suunnitelmista antamissaan lausunnoissa (esim. HaVL 29/2021 vp — HE 146/2021 vp, HaVL 23/2021 vp — VNS 3/2021 vp ja HaVL 19/2020 vp — HE 146/2020 vp) ja muissakin yhteyksissä kiinnittänyt vakavaa huomiota sisäministeriön hallinnonalan virastojen pitkän ajan kuluessa syntyneeseen rahoitusvajeseen. Aiemmin tehdyt määrärahalisäykset ovat olleet kertaluonteisia. Valiokunta tähdentää, että pitkäjänteisen, suunnitelmallisen ja vaikuttavan viranomaistoiminnan edellytyksiin kuuluu myös toiminnan turvaava pitkäjänteinen rahoitus, jonka turvaaminen on valiokunnan käsityksen mukaan myös yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisin toimintatapa.

Huolehdittaessa sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten riittävästä pitkän aikavälin resursoinnista on syytä kiinnittää huomiota myös oikeushallinnon viranomaisten asianmukaiseen re-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

sursointiin. Toimiva rikosoikeudenhoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville toimijoille (poliisi, syyttäjä, tuomioistuimet, oikeusapu ja Rikosseuraamuslaitos). Ketjun epätasainen rahoitus johtaa ns. pullonkauloihin, jolloin asiat eivät etene rikosprosessissa sujuvasti ja tehokkaasti (LaVL 16/2021 vp).

Myös valtiovarainvaliokunta pitää lausunnossaan (VaVL 8/2021 vp) tarpeellisena, että sisäisen turvallisuuden eri toimijoiden resurssit linjataan yli hallituskausien, mikä mahdollistaa toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja strategisen kehittämisen kohti asetettuja tavoitteita. Hallintovaliokunta toteaa valtiovarainvaliokunnan tavoin, että kokonaisvaltaisen kehittämisen merkitys korostuu entisestään tilanteessa, jossa toimintaympäristön muutos on yhä nopeampaa ja ennalta-arvaamattomampaa. Jatkuvuuden turvaaminen on tärkeää myös siksi, että kehitystoiminnan tulokset näkyvät vasta viiveellä.

Valiokunta on viimeisimmässä valtionalouden kehyksiä koskeneessa lausunnossaan tuonut esiin, että aiempien kehusehdotusten tapaan valtionalouden kehyspäättös vuosille 2022—2025 on sisäministeriön hallinnonalan virastojen tarpeisiin nähden alimitoitettu. Sisäministeriön hallinnonalan kehys vuosille 2022—2025 on kunakin kehysvuonna 1,5 miljardia euroa, mikä on yhteensä yli 800 miljoonaa euroa pienempi kuin sisäministeriön ehdotus kehyskaudelle, kun laskeaan sisäministeriön ehdotuksen vuotuiset vaikutukset yhteen. Lisäksi vuotuinen kehys on yli 200 miljoonaa euroa pienempi kuin vuoden 2020 toteutunut rahoitus sekä noin 77 miljoonaa euroa pienempi kuin kuluvan vuoden valtion talousarvioon sisältyvä rahoitus. Sisäministeriö on omassa ehdotuksessaan esittänyt vuoden 2022 talousarvioon yhteensä 115,7 miljoonaa euroa enemmän kuin kuluvan vuoden varsinaisessa talousarviossa. Nämä lisäykset on katsottu välttämättömiksi hallinnonalan perustoiminnan turvaamiseksi. Valtion talousarvioehdotus on kuitenkin sisäministeriön hallinnonalan osalta pienempi kuin edellisen vuoden ehdotus. Viranomaisten resurssitaso ei nykyrahoituksella etenkin kehyskauden lopulla vastaa toimintaympäristön muuttumista eikä mahdollista lakisääteisten tehtävien hoitamista asianmukaisesti.

Sisäministeriön hallinnonala on hyvin työvoimavaltainen. Hallinnonalalla työskentelee yli 15 000 henkilöä, joista kaksi kolmasosaa poliisissa. Poliisin osalta valiokunta on aiemmin katsonut välttämättömäksi palauttaa poliisimiesten määrä viime vuosikymmenen alun tasolle 7 850 henkilötyövuoteen (HaVM 5/2017 vp). Maahanmuuttoviraston tehtäväkenttä on laajentunut, ja vaikka hakemusten määrässä on viime vuosina ollut suuria vaihteluja, työn, opiskelun ja perheen vuoksi maahan tulevien määrä on kasvanut tasaisesti. Suojelupoliisilla on merkittäviä uusia tehtäviä. Rajavartiolaitos ei kykene ylläpitämään nykyisellään tarvittavaa henkilöstömäärää, ja vaikeuksia tässä suhteessa on myös Hätäkeskuslaitoksella ja Pelastusopistolla etenkin kehyskauden loppuvuosina. Näiden aiemmin esillä olleiden haasteiden lisäksi valiokunta toteaa huolestuneena, että Pelastusopiston nykyiset koulutettavamäärät eivät ilman merkittävää lisärahoitusta jatkossa enää riitä pelastustoimen tarpeisiin, vaan pelastusala uhkaa pula osaavasta henkilöstöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan joillakin alueilla on jo nyt ollut vaikeuksia päästä ns. minimivahvuuksiin.

Hallintovaliokunta tähdentää, että sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset ovat monien muiden viranomaisten tapaan enenevässä määrin kriittisen riippuvaisia toimivista ICT- ja valvontajärjestelmistä. Tietojärjestelmiin liittyvää lisärahoitusta tarvitaan lähes kaikille hallinnonalan virastoille, sillä tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitomenot ovat kasvaneet viime vuosina ja näi-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

hin menoihin ei nykyiselläänkään ole ollut riittävää rahoitusta. Tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito ovat kiinteä osa viranomaisten suorituskykyä, toimintaa ja lakisäätteisten tehtävien hoitamista sekä keino vastata toimintaympäristössä ja viranomaistehtävissä tapahtuviin muutoksiin. Rahoituksen puuttumisen seurauksena menetetään tavoitellut kustannus-, tehokkuus- ja suorituskykyhyödyt. Ilman erityisesti näihin menoihin myönnettävää lisärahoitusta joudutaan välttämättömän kehittämisen ja ylläpito kattamaan nykyisestä kehyksestä, mikä johtaa rahoitusvajaisiin pääsääntöisesti henkilöstösidonnaisissa menoissa ja henkilöstön vähentämiseen. Osassa kehittämisprojekteja on mahdollista hyödyntää esimerkiksi EU:n rahastoja, mutta silloinkin pääsääntöisesti vain täydentävänä rahoituksena.

Sisäministeriön hallinnonalalla varsinkin Rajavartiolaitoksen ja poliisin toimitilojen peruskorjaus- ja uudistamistarpeet ovat viime vuosina kasaantuneet ja korjausvelka on kasvanut sen myötä kestävämmälle tasolle. Pahimmillaan kiinteistöjen huono kunto on johtanut yhä vallitseviin vakaviin sisäilmaongelmiin. Valiokunta pitää tältä osin myönteisenä, että poliisi ja Rajavartiolaitos ovat tehneet Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimitilojaan koskevat kiinteistökanan kehittämisohjelmat vuosille 2022—2025. Valiokunta pitää välttämättömänä, että sisätilaongelmat kartoitetaan kiireellisesti kaikilta osin ja huolehditaan ilmenneiden ongelmien korjaamisesta viipymättä.

Valiokunta pitää perusteltuna, että käsittelyssä olevassa selonteossa on tuotu esiin varsin realistisesti eri viranomaisten tulevien vuosien resurssitarpeet. Tämä on merkittävä parannus verrattuna edelliseen sisäisen turvallisuuden selontekoon, jota valiokunta on pitänyt valtiontalouden kehysten mukaisena sopeuttamissuunnitelmana.

Sisäisen turvallisuuden palvelujen ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät riittävää ja oikein kohdennettua rahoitusta henkilöstömenoihin, toimitilamenoihin, kalustoon ja ICT-järjestelmiin. Myös henkilöstön ammatillisen osaamisen jatkuvasta kehittämisestä on huolehdittava. Selonteon mukaan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen edellyttää niiden pysyvään rahoitukseen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 kehystasosta vuoteen 2030 mennessä. Tämä arvio vastaa valiokunnan pitkän ajan kuluessa muodostunutta käsitystä tarvittavan rahoituksen tasosta, mutta valiokunta huomauttaa, että joillakin sisäisen turvallisuuden sektoreilla rahoitustarve saattaa olla suurempikin.

Poliisi

Hallintovaliokunta tähdentää, että poliisin näkyvyys koko maassa, hyvä suorituskyky ja toimintavalmius kiireellisissä hälytystehtävissä ovat keskeisessä asemassa vahvistettaessa kansalaisten luottamusta koko yhteiskuntaan ja sen vakauteen. Vaikka poliisinkin tulee jatkossakin panostaa rikosten ja muiden haitallisten ilmiöiden ennaltaehkäisyyn, poliisin keskeisenä ydintoimintona on yhä kiireellisten turvallisuuspalvelujen tuottaminen. Poliisin toimintakyky on turvattava pitkäjänteisesti.

Viranomaisten tietoon on vuonna 2020 tullut yhteensä noin 680 000 rikosta, joista noin 538 000 on ollut rikoslakirikoksia ja näistä omaisuusrikoksia 252 500. Vuonna 2020 rikollisuuden määrään ja laatuun ovat vaikuttaneet muun muassa vuoden aikana muuttunut liikennerikoksia koskeva lainsäädäntö sekä koronaviruspandemia. Rikollisuuden kokonaismäärä on ollut Suomessa laskusuuntainen 30 vuotta niin viranomaisten tietoon tulleen rikollisuuden kuin uhritutkimuksin sel-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

vitettävän kokonaisrikollisuudenkin osalta. Valiokunta painottaa, että rikosten luonne on kuitenkin muuttunut yhä monimutkaisemmaksi ja niiden selvittäminen vaatii aiempaa enemmän resursseja, keinoja ja osaamista.

Valiokunta on edellä tuonut esiin järjestäytyneen rikollisuuden kasvun ja kansainvälistymisen sekä huumausainerikollisuuden kasvun. Myös esimerkiksi poliisin tietoon tulleiden lasten seksuaalisten hyväksikäyttöjen määrä on kasvanut voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Myös poliisin tietoon tulleiden raiskausten määrä on kasvanut. Naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä pidetään kansainvälisissäkin arvioissa merkittävänä ongelmana. Naisiin kohdistuva väkivalta on tiiviissä yhteydessä perhe- ja lähisuhdeväkivaltaan ja vaikuttaa näin ollen myös perheiden ja lasten hyvinvointiin.

Poliisin vuosittaisten hälytystehtävien määrä on jo pidemmän aikaa kasvanut (n. 1 miljoona tehtävää v. 2020). Toimintavalmiusaika on vuonna 2021 ollut keskimäärin 15,1 minuuttia ja A-kii-reellisyysluokan tehtävissä 9,7 minuuttia. Alueellinen ja ajallinen hajonta on kuitenkin suurta. Keskeisimmät syyt toimintavalmiuden laskuun ovat kasvaneet tehtävämäärät, poliisien määrän väheneminen vuoteen 2017 asti ja toiminnalle asetettujen laadullisten vaatimusten lisääntyminen. Toimintavalmiusaikaan vaikuttavat tehtävämäärien lisäksi etäisyydet, käytetty aika sekä poliisin toimipisteiden ja poliisipartioiden sijoittuminen. Poliisi toimii tietojohtoisesti ja kohdentaa resurssejaan sinne, missä palveluiden tarve on suurinta. Tästä johtuen tietyillä harvaan asutuilla alueilla avun saanti kestää kauemmin kuin kasvukeskuksissa.

Poliisin tehtäväkenttä on pysyvästi monimutkaistunut ja laajentunut sekä samalla osaamisen vaatimustaso on moninkertaistunut. Esimerkiksi palvelunestohyökkäykset, tietojen kalastelu ja tietomurrot jatkavat yleistymistään. Informaatiovaikuttamisen ohella internetin myötä ihmisten arjessa näkyvät yhä enemmän erilaiset tilausansat, nettipetokset ja lapsiin kohdistuvat rikokset. Yhä useampi voi joutua vaikeasti selvitettävän rikoksen uhriksi virtuaaliympäristössä. Tietoverkkojen käyttö nivoutuu nykyisin lähes kaikkiin rikostyyppeihin. Tästä huolimatta verkkorikollisuuden torjuntaan ei ole riittävästi resursseja.

Rikostorjunnan ja rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta Suomen haasteita ovat eräiden perinteisen rikollisuuden muotojen, kuten omaisuusrikosten, tämänhetkinen heikko selvittämisaste (n. 37 %) sekä uudempien muotojen ja tekotapojen torjunnan kasvavat voimavaratarpeet. Vakavimpien, henkeen ja terveyteen sekä fyysiseen koskemattomuuteen ja lapsiin kohdistuneiden rikosten selvittämisaste on pysynyt edelleen verrattain korkeana. Sen sijaan lievempien rikosten selvittämistä ja piilorikollisuuden paljastamista ei ole voitu resursoida riittävästi.

Toimintaympäristön muutos edellyttää resurssien kohdentamista pitkäkestoisesti myös ennalta estävään toimintaan, kuten väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin sekä vihapuheen torjuntaan. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä viime aikoina paljon esillä olleen nuorten väkivaltaisen käyttäytymisen kierteen katkaisemista. Nykyresursseilla tehtäviä ja toimintaa joudutaan priorisoimaan ja pitkäjänteinen osaamisen kehittäminen on vaikeaa.

Tulevien vuosien rahoitustilanne tulee vaikuttamaan rikostorjunnan resursseja vähentävästi, mikä tulee näkymään tutkinta-aikojen pidentymisenä entisestään ja rikosten selvitysprosenttien alenemisena. Valiokunta korostaa tavanomaisen päivittäisrikollisuuden onnistuneen selvittämisen

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

työn merkitystä kansalaisten poliisiin kohdistuvan suuren luottamuksen ylläpitämiseksi. Päivittäisrikollisuuden ehkäisyllä ja selvittämisellä on keskeinen merkitys arjen turvallisuuden kannalta. Lievempien rikosten selvittämättä jääminen myös heikentää osaltaan rikosoikeusjärjestelmän legitimitettä ja kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan. Vaikka pandemia on vähentänyt väliaikaisesti ihmisten liikkumista, lisääntyvä liikkuminen yhdessä internetin mahdollistaman nopean tiedonvälityksen kanssa tekee myös arkisesta rikollisuudesta yhä vaativampaa selvittää ja myös kansainvälisempää.

Poliisin toimintavasteen ylläpito on perusedellytys sekä uusiin uhkiin että perinteisiin kiireellisiin hälytystehtäviin vastaamisessa. Käytännössä kysymys on toimintakykyisten kenttäpoliisi-partioiden riittävästä määrästä sekä suorituskykyisestä välineistöstä. Valiokunta pitää tärkeänä, että poliisin resursointi erityisesti harvaan asutuilla ja haastavan palvelutason alueilla nostetaan nykyistä paremmalle tasolle.

Valiokunta toteaa, että eduskunta on jo vuonna 2011 edellyttänyt hallituksen laativan ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan (HaVM 42/2010 vp). Tällaista suunnitelmaa ei ole tehty. Vuonna 2009 on tosin tehty poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden kehittämissuunnitelma, joka on päivitetty vuonna 2011 (Poliisi 2020, Sisäministeriön julkaisu 16/2011). Myös edellä mainittu vuonna 2015 työskennellyt parlamentaarinen työryhmä on vaatinut poliisin riittävien resurssien turvaamista.

Sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat asettaneet kolme selvityshenkilöä 31.1.2022 mennessä kartoittamaan poliisin määrärahojen käyttöä ja kohdentumista sekä arvioimaan syitä, miksi poliisin vuodesta 2017 vuoteen 2021 vuosittain nousseet määrärahat eivät ole riittävät suhteessa poliisin menoihin ja tehtäviin. Tavoitteena on tuottaa kehittämissuunnitelmia, joilla voitaisiin vaikuttaa poliisitoiminnan menoihin, resurssien tehokkaaseen kohdentumiseen sekä menojen ja tulojen tasapainoon. Selvityshenkilöt voivat tehdä myös ehdotuksia poliisin hallinnollisesta kehittämisestä.

Selonteon tavoitteena on turvata poliisin läsnäolo ja hälytysvaste kaikkialla Suomessa normaalioloissa ja häiriötilanteissa, ennalta ehkäisevän painopisteen vahvistaminen sekä kyky torjua myös lievempiä rikoksia. Poliisi on joutunut nykyisessä taloustilanteessa tinkimään juuri näistä asioista, kun se on korostetusti joutunut priorisoimaan ydintehtäviään. Selonteon tavoite poliisin toimintaedellytysten turvaamisesta tarkoittaa vuoden 2030 ennakoidussa toimintaympäristössä noin 8 200:aa poliisimiestä. Valiokunta yhtyy selonteon käsitykseen siitä, että tavoite on saavutettavissa ilman merkittäviä lisäinvestointeja poliisikoulutusjärjestelmään. Sen sijaan lähivuosien suunniteltu poliisitoimen rahoitus ei tue tavoitteen saavuttamista.

Poliisi toimii Suomessa väkilukuun suhteutettuna Euroopan pienimmillä resursseilla. Esimerkiksi Eurostatin tilastovertailussa vuosilta 2016—2018 poliisien määrä on Suomessa EU:n pienin ja Poliisihallituksen tietoihin perustuvassa pohjoismaisessa vertailussa selvästi Pohjoismaiden pienin.

Valiokunta on useissa yhteyksissä tarkastellut poliisin resurssivajeen vaikutuksia rikostorjuntaan, valvonta- ja hälytystoimintaan, liikenneturvallisuuteen ja lupahallintoon. Puutteellisilla voimavaroilla on luonnollisesti vaikutuksia kaikilla poliisin tehtäväalueilla, ottaen erityisesti huo-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

mioon turvallisuusympäristön muutokset, poliisin lisääntyneet tehtävät ja kansalaisten odotukset turvallisuuspalvelujen tuottamiselle. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että poliisille lainsäädännössä asetettavien uusien velvoitteiden täytäntöönpanoon tulee osoittaa riittävät lisäresurssit. Valiokunta on viimeisimmässä talousarviolausunnossaan (HaVL 29/2021 vp) pitänyt tarpeellisenä, että arvioidaan, onko poliisille säädetty sellaisia tehtäviä, joita voidaan hoitaa ilman poliisin koulutusta ja onko tällaiset tehtävät tarkoituksenmukaista siirtää muiden toimijoiden vastuulle.

Poliisin toimintamenoihin on osoitettu vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa 30 miljoonan euron määrärahalisäys, jonka avulla vältetään vuonna 2022 poliisin henkilöstömäärää uhanneet sopeuttamistoimet. Poliisi pystyy saadun selvityksen mukaan vielä vuonna 2022 tavoittelemaan hallitusohjelman mukaista 7 500:aa henkilötyövuotta. Poliisin pakolliset menot ja niihin kohdistuva kustannustason nousu huomioon ottaen nykyinen rahoituskehys ei vuodesta 2023 alkaen sisällä toistaiseksi rahoitusta asetetun tavoitteen mukaisen poliisimiesten määrän saavuttamiseen. Ilman asianmukaista lisärahoitusta tuleville vuosille poliisimiesten määrän myönteinen kehitys pysähtyy. Poliisi ei pysty kattamaan tarvittavia henkilöstömenoja vähentämällä muita menoja. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan pysyvää kehylisäystä sekä tarpeellisilta osin varsinaisia vuotuisia talousarvioita täydentäviä lisätalousarvioita rahoitusvajeen kattamiseen. Henkilöstömääriä tarkasteltaessa on samalla syytä kuitenkin huomata, että esimerkiksi suojelupoliisissa ja keskusrikospoliisissa asiantuntijatehtävissä toimivista henkilöistä merkittävä osa on muita kuin poliisikoulutuksen saaneita.

Kuten valiokunta on useita kertoja aiemminkin todennut, viime vuosina tehdyt määrärahalisäykset poliisille ovat olleet usein kertaluonteisia, vaikka määrärahatarpeet ovat pysyviä. Kertaluonteiset lisäykset ovat myös olleet tarkkaan kohdennettuja, mikä johtaa siihen, etteivät määrärahat välttämättä kohdistu sinne, mihin niitä poliisin näkökulmasta erityisesti tarvittaisiin. Kuten edellä on todettu, esimerkiksi poliisin ICT- ja toimitilamenot ovat nousseet voimakkaasti ja vievät yhä suuremman osan vuotuisesta perusrahoituksesta. Nämä menot perustuvat usein pitkäkestoiisiin sopimuksiin, joiden sisältöön tai menojen kasvuun poliisi ei yksin voi vaikuttaa. Toimitilojen korjausvelka vaikuttaa merkittävästi poliisin kokonaisrahoituksen riittävyyteen.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnosta ilmenee, että poliisien määrän nostamisen myötä määrärahatasotarpeen arvioidaan olevan noin 930 miljoonaa euroa vuonna 2030. Henkilöstömenojen lisäksi toimintamenoissa on otettava huomioon nykyiset menopaineet, kuten ICT:n kehittäminen sekä toimitilojen kunnon ja operatiivisen kaluston ylläpito. Poliisin rahoitustarve on näin ollen korkeampi kuin selonteossa yleisellä tasolla todettu 10 prosentin tasokorotus vuoden 2020 kehystasoon. Hallintovaliokunta on aiemmin todennut (esim. HaVL 5/2020 vp), että yhden poliisimiehen henkilötyövuoden laskennallinen kustannus on noin 73 000 euroa (sisältäen mm. palkkauksen, varustelun ja työterveyshuollon).

Suojelupoliisi

Hallintovaliokunta on aiemmin edellyttänyt, että suojelupoliisin toimintakyvyn edellyttämää lainsäädäntöä ajantasaistetaan ja suojelupoliisin suorituskyky turvataan.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Vuonna 2019 voimaan tullut siviilitiedustelulainsäädäntö on parantanut merkittävästi suojelupoliisin toimintaedellytyksiä. Lainsäädäntö mahdollistaa siviilitiedustelumenetelmien käytön Suomessa ja ulkomailla. Suojelupoliisi on muuttunut siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon jälkeen turvallisuuspoliisista turvallisuus- ja tiedustelupalveluksi.

Eduskunta on siviilitiedustelulainsäädännön hyväksyessään edellyttänyt (EV 291/2018 vp — HaVM 36/2018 vp), että hallitus seuraa tarkkaan siviilitiedustelulainsäädännön tehokkuutta ja tuloksellisuutta, toimivuutta, oikeusturvan toteutumista ja muuta soveltamista. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallintovaliokunnalle annetaan vuoden 2020 loppuun mennessä kirjallinen selvitys mainitusta seurannasta ja sen tuloksista, jonka valiokunta on saanut annetussa määräajassa (O 79/2020 vp). Hallitus antaa eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Suojelupoliisin resursointia on viime vuosina vahvistettu merkittävästi, jotta se kykenee suoriutumaan sille siviilitiedustelulainsäädännössä osoitetuista tehtävistä. Viraston uudet toimivaltuudet ja muut uudistukset ovat näkyneet erityisesti suojelupoliisin henkilöstömäärän kasvuna. Lisäksi keskeinen elementti uusien toimivaltuuksien tehokkaassa soveltamisessa on viraston teknisen suorituskyvyn rakentaminen ja ylläpitäminen, mikä tulee edelleen korostumaan yhteiskunnan digitalisoituessa.

Suojelupoliisi on saadun selvityksen mukaan edennyt hyvin lainsäädännön mahdollistamien toimenpiteiden ja kyvykkyyksien rakentamisessa. Uusi tuottavuushankkeena toteutettu tietojärjestelmäkokonaisuus on tuotantokäytössä, ja siviilitiedustelulainsäädännön edellyttämä tekninen infrastruktuuri valmistuu lähitulevaisuudessa.

Selontekoon on kirjattu kehittämiskohteena suojelupoliisin tiedustelupalveluroolin täysimääräisen saavuttamisen edellyttämien tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon turvaaminen. Valiokunta on aiemmin todennut, että suojelupoliisi on saanut kehyspäätöksessä vuosille 2022—2025 välttämättömän 17,6 miljoonan euron lisärahoituksen uuden toimitilan ICT-varustamiseen liittyen. Kehyspäätöksen ulkopuolelle on jäänyt pysyvä rahoitus tietojärjestelmien ylläpitoon, jonka rahoitustarve on 4,75 miljoonaa euroa vuodessa. Valiokunta toteaa, että suojelupoliisin suorituskyvyn ylläpitäminen pidemmällä aikavälillä edellyttää suojelupoliisin tietojärjestelmäkokonaisuuden ja siviilitiedusteluun liittyvän teknisen infrastruktuurin ylläpitämisen ja kehittämisen riittävää resursointia myös jatkossa.

Tämänhetkinen kehysrahoitus merkitsee sitä, että myös suojelupoliisin rahoitustilanne heikenee lähivuosina selvästi ja etenkin pysyvän ICT-ylläpitorahoituksen puuttuminen vaikuttaa toimintaan ja sen pitkäjänteiseen kehittämiseen negatiivisesti. Suojelupoliisin henkilöstömäärän pitäminen 500 henkilötyövuoden tasolla on edellytyksenä tiedustelulainsäädännön mukaisten tehtävien hoitamiselle.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Pelastustoimi

Pelastustoimi hoitaa vuosittain yli 100 000 pelastus- ja avunantotehtävää, joista keskimäärin 69 prosenttia on kiireellisiä. Sopimuspalokuntalaiset ovat mukana noin 60 prosentissa pelastustoimen vuotuisista hälytystehtävistä. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä sopimuspalokuntien merkitystä ja painottaa, että sopimuspalokuntien pitkän aikavälin toimintaedellytykset tulee turvata erilaisin toimenpitein. Sopimuspalokuntien avulla pelastustoimen palvelut voidaan selonteon mukaan turvata tasapuolisesti maan kaikissa osissa.

Pelastustoimi siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä vuoden 2023 alusta kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin järjestettäväksi. Uudistuksella on tarkoitus vahvistaa valtion ohjausta pelastustoimessa, mikä mahdollistaa entistä yhdenmukaisempien ja yhdenvertaisempien pelastustoimen palveluiden tuottamisen koko maassa. Uudistuksen yhteydessä sisäministeriön pelastustoimen ohjaustehtävät lisääntyvät, mikä edellyttää resurssitason nostamista pysyvästi 10 henkilötyövuodella.

Kunnat ovat jatkossakin keskeisiä turvallisuuden toimijoita ja pelastustoimelle välttämättömiä kumppaneita turvallisuuteen, varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä kysymyksissä. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä tarvitaan esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelussa, kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa sekä kuntien vastuulla olevan toiminnan tilannekuvan tuottamisessa ja välittämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että pelastustoimen ja kuntien yhteistyö on mahdollista myös uudistuksen toteuttamisen jälkeen. Lisäksi valiokunta tähdentää pelastustoimen ja ensihoidon synergian turvaamista hyvinvointialueuudistuksessa.

Hallintovaliokunta on hyvinvointialueuudistukseen liittyvissä lausunnoissaan (HaVL 28/2021 vp ja HaVL 12/2021 vp) kiinnittänyt vakavaa huomiota pelastustoimen merkittävään rahoitusvajeeseen, joka on saadun selvityksen mukaan noin 81 miljoonaa euroa. Pelastustoimessa on tuleville vuosille merkittäviä kustannuspaineita, jotka johtuvat erityisesti palvelutasopuutteiden korjaamisesta (58 miljoonaa euroa), varallaolojärjestelmän muutostarpeesta (13 miljoonaa euroa) sekä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan rahoituksellisesta vajeesta (10 miljoonaa euroa). Lisäksi kustannuksia aiheuttavat viranomaistoiminnan ja pelastustoimen ICT-järjestelmämuutokset (mm. TUVE) sekä paloasemarakennusten korjausvelka. Osa korjausvelasta sisältyy palvelutasopuutteisiin. Rahoitusvajeen täyttäminen on ennen uudistuksen toteutumista kuntien tehtävänä, koska kyse on nykyisten lakisääteisten tehtävien rahoituksesta. Mahdollinen loppuosa rahoitusvajesta on tarkoitus kattaa hyvinvointialueiden siirtymäkauden aikana vuoteen 2030 mennessä.

Pelastustoimen toimintavalmiuden saattaminen pelastuslaissa säädetylle tasolle edellyttää selonteossa viitattujen arvioiden mukaan pelastuslaitoksille noin 750 henkilötyövuoden verran lisää päätoimista henkilöstöä nykyisten 6 200:n lisäksi ja noin 450 sopimuspalokuntalaista nykyisten 15 300:n lisäksi. Pelastustoimen varallaolojärjestelmän korvaaminen vaatii selonteon kirjauksen mukaan arviolta 200 päätoimista henkilöä lisää. Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan todellinen tarve päätoimisen henkilöstön lisäämiselle on yhteensä noin 1 000 henkilöä, mikä sisältää 550 henkilöä toimintavalmiuden parantamiseksi ja 200 henkilöä varallaolojärjestelmän muutoksen johdosta. Valiokunnan vuoden 2022 talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä saaman selvityksen mukaan pelastustoimen eläkepoistuma on vuoteen 2030 mennessä yhteensä 1 447 henkilöä. Tämän lisäksi pelastustoimen toimintavalmiuden parantaminen ja varallaoloon

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

liittyvät muutokset aiheuttavat edellä todetuin tavoin vuoteen 2030 mennessä pelastustoimen henkilöstöön 1 000 pelastajan lisätarpeen. Yhteensä henkilöstövajeen paikkaamiseen tarvitaan siis noin 2 500 uutta pelastajaa.

Käynnissä olevan pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata ja ylläpitää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, kattavuutta ja laatua sekä kehittää pelastustoimen palvelujen valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja tehostaa toiminnan vaikuttavuutta. Lisäksi suuronnettomuuksiin ja muihin häiriötilanteisiin, poikkeusoloihin ja niihin kuuluviin väestönsuojelutilanteisiin varautumista pyritään parantamaan. Valiokunta tähdentää, että nämä tavoitteet voidaan toteuttaa ja pelastustoimen palveluiden lakisääteinen taso turvata vain varmistamalla riittävä rahoitus pelastustoimen tehtävien hoitamiseen.

Pelastustoimen lisääntyviin koulutustarpeisiin ei kyetä nykyisillä koulutusmäärillä vastaamaan. Valtakunnallisesti riittävän ammatillisen pätevyyden saaneiden pelastajien määrän ja pelastustoimen palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaaminen edellyttävät tehtyjen suunnitelmien mukaan pelastajakoulutuksen aloituspaikkojen kaksinkertaistamista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että riittävä pelastajien määrä turvataan. Samalla on huolehdittava siitä, että myös kaksikielisiä pelastajia koulutetaan riittävästi.

Valiokunta toteaa, että Pelastusopisto kouluttaa henkilöstöä pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitoksen tarpeisiin. Valiokunta tähdentää, että osaavan henkilöstön riittävyys on näillä kriittisen tärkeillä aloilla välttämätöntä turvata. Pelastusopistosta valmistuu vuosittain keskimäärin 120 ja Helsingin pelastuskoulusta 15 pelastajaa. Valiokunta pitää riittävän pelastushenkilöstön määrän turvaamiseksi perusteltuna, että Helsingin pelastuskoulun toimilupaa on syksyllä 2021 tehdyllä päätöksellä jatkettu. Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutusjärjestelmien uudistaminen on parhaillaan käynnissä. Tämänhetkinen pelastajien ja hätäkeskuspäivystäjien koulutusmäärä on turvattu väliaikaisella kehysrahoituksella vuoteen 2022 asti.

Selonteon mukaan siviilivalmiuden valtakunnallista johtamista ja ohjausta vahvistetaan, aluehallinnon varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan toimintamalleja ja valtakunnallista yhdenmukaisuutta kehitetään toimintaympäristön riskejä vastaavaksi sekä lisäksi pelastustoimen ja siviilivalmiuden kansainvälisellä toiminnalla tuetaan kansallisia järjestelyitä tehokkaasti.

Vuosina 2021—2022 toteutetaan selvitys väestönsuojelun tilasta, väestönsuojakannan ja -suoja-
paikkojen kunnosta sekä kohdentumisesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan väestönsuojien korjausvelka on merkittävä.

Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitos tuottaa viranomaispalveluita monille toimijoille. Nopeilla hälytyspalveluilla vaikutetaan sisäisen turvallisuuden palvelutasoon ja viranomaisten hälyttämiseen sekä sitä kautta ihmisten kiireelliseen avunsaantiin. Hätäkeskuslaitos toimii aiemmin tehdyn rakennemuutoksen seurauksena nykyisin valtakunnallisena palveluverkostona.

Hätäkeskuslaitos vastaanottaa vuosittain noin kolme miljoonaa hätäpuhelia, joista syntyy yli 1,4 miljoonaa välitettyä tehtävää viranomaisille. Näistä tehtävistä yli puolet välitetään sosiaali- ja ter-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

veystoimelle ja kolmannes poliisille. Keskimääräinen hätäpuhelun vastausaika on vuonna 2020 ollut noin viisi sekuntia. Tilastojen mukaan 91 prosenttiin hätäilmoituksista vastataan alle 10 sekunnissa ja 99 prosenttiin ilmoituksista alle 30 sekunnissa.

Valiokunta toteaa, että hätäkeskustoiminta ja Hätäkeskuslaitoksen resurssitarpeet on huomioitu selonteossa kattavammin kuin edellisessä. Hätäkeskuspalveluiden tarve on ollut pitkän aikaa tassisessa kasvussa. Yhteiskunnan teknologinen kehitys, väestön vanheneminen, kansainvälistyminen sekä sään ääri-ilmiöiden lisääntyminen vaikuttavat myös Hätäkeskuslaitoksen toimintaan sekä hätäkeskuspalveluiden tarpeeseen. Teknologian nopea kehittyminen vaikuttaa hätäkeskuspalveluiden tarpeeseen myös siten, että hätäilmoitustavat ovat aiempaa monipuolisempia. Esimerkiksi paikannus- ja matkapuhelinteknologian kehittyminen on viime vuosina vähentänyt merkittävästi hätäilmoituksen paikantamiseen liittyviä haasteita. Tulevaisuudessa teknologian avulla kyetään aiempaa paremmin vastaamaan mm. kielellisiin palvelutarpeisiin.

Ilmastonmuutoksesta johtuvien sään ääri-ilmiöiden ennustetaan lisääntyvän tulevina vuosina. Tämän seurauksena on odotettavissa, että erilaiset myrskyt lisääntyvät ja niistä aiheutuvat vahingot lisäävät hätäkeskuspalveluiden ajoittaista tarvetta. Tämän lisäksi käytössä oleva vaaratiedotejärjestelmä tulee uudistaa niin, että se tulevaisuudessa vastaa EU-vaatimuksia ja on tavoitettavuudeltaan huomattavasti nykyistä kattavampi.

Kaikki edellä kuvatut asiat vaativat hätäkeskuspäivystäjiltä uudenlaista osaamista. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että selonteossa mainittu hätäkeskuspäivystäjien koulutusjärjestelmän uudistaminen saadaan toteutetuksi. Hätäkeskuspäivystäjäkoulutuksen sisällön uudistamisen lisäksi hätäkeskuspäivystäjien vuosittaisten koulutusmäärien tulee riittää Hätäkeskuslaitoksen tulevien vuosien henkilöstötarpeisiin.

Hallintovaliokunta on aiemmin määrittänyt Hätäkeskuslaitoksen minimihenkilöstömääräksi 600 henkilötyövuotta. Sisäministeriö on puolestaan asettanut tavoitteeksi, että viraston henkilöstömäärän tulisi olla vähintään 630. Nykyiset hätäkeskuspäivystäjäkoulutusjärjestelmät eivät tuota riittävästi koulutettua henkilöstöä viraston tarpeisiin. Aiemmin hätäkeskuspäivystäjien koulutusmääriin tehdyt lisäykset näkyvät valmistuvien päivystäjien määrässä joulukuusta 2022 alkaen. Valiokunta toteaa huolestuneena, että Hätäkeskuslaitos ei nykyisellä rahoituksella pysty työllistämään kaikkia valmistuvia hätäkeskuspäivystäjiä.

Selonteossa on arvioitu, että nykyisen palvelutason säilyttämiseksi Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärää on kyettävä nostamaan nykyisestä noin 40 henkilötyövuodella. Henkilöstömäärän nostamisen lisäksi koulutusmäärien mitoittamisessa tulee huomioida viraston henkilöstön ikärakenne, jonka johdosta eläkepoistuma kasvaa merkittävästi seuraavan kymmenen vuoden aikana. Ikärakenteen lisäksi koulutuksen järjestämisessä tulee aiempaa paremmin huomioida Hätäkeskuslaitoksen alueelliset henkilöstötarpeet sekä kaksikielinen päivystäjäkoulutus.

Hätäkeskuslaitoksen toimintakyky ja -varmuus heijastuvat suoraan hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten toimintaan ja sitä kautta apua tarvitsevien ihmisten kiireellisen avunsaannin nopeuteen. Lisäksi hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten palveluiden tarpeen kasvu edellyttää lisäresursseja myös Hätäkeskuslaitokselle.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Valiokunta toteaa, että Häätäkeskuslaitoksen toimintaa ja suorituskykyä ei kyetä turvaamaan ilman riittäviä henkilöstöresursseja. Henkilöstöresurssien vähäisyys on pidemmän aikaa näkynyt korkeana sairauspoissaolojen määränä ja heijastuu suoraan myös viraston palvelutasoon ja kansalaisten avunsaannin sujuvuuteen. Palvelutason notkahdukset näkyvät jo normaaliolojen häiriö- ja ruuhkatilanteissa sekä erityisesti kesäloma-aikoina hätäilmoitusten pitkinä käsittelyaikoina. Häätäkeskustoiminnan sujuvuudella on suora vaikutus häätäkeskuspalveluja käyttävien viranomaisten (poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi) palvelujen saatavuuteen ja siten ihmisten turvallisuuteen.

Rajavartiolaitos

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.

Suomi valvoo EU:n pisintä ulkorajaa. Itärajan nykyisen vakauden edellytyksenä on hyvä yhteistyö Venäjän rajaviranomaisten kanssa. Vakaus ei kuitenkaan voi olla täysin riippuvainen yhteistyöstä. Valiokunta on aiemmin korostanut, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä palauttaa uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi sekä luoda valmius vastata mahdolliseen pidempään kestävään rajatilanteen heikentymiseen. Tämä edellyttää muun muassa vahvaa ja välitöntä panostusta lisähenkilöstön koulutukseen ja rekrytointiin.

Rajavartiolaitos on kyennyt turvaamaan rajanylitysliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden rajaliikenteen merkittävästi kasvaessa ennen koronapandemiaa. Tämä on edellyttänyt jatkuvaa toiminnan kehittämistä, automatiikan lisäämistä sekä henkilöstösiirtoja itärajalta ja merialueilta. Automatiikalla on kyetty vähentämään henkilöstön lisästarpeita suhteessa liikenteen kasvuun. Rajanylitysliikenteen sujuvuudella ja Schengen-alueen vapaalla liikkuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja siten myös hyvinvoinnille.

EU:n jäsenvaltiot ovat sekä yhteisin että kansallisin toimin tehostaneet ulkorajavalvontaa ja tiivistäneet yhteistyötä ihmissalakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemiseksi. Suomi ei sijaitse Eurooppaan suuntautuvien pääasiallisten muuttoliikereittien varrella, minkä vuoksi laittomat rajanylitykset Suomeen ovat pysyneet viime vuosina alhaisella tasolla. Suomi toimeenpanee laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaista toimintaohjelmaa, joka on päivitetty vuonna 2021. Sen tavoitteena on, että viranomaisyhteistyöllä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, laitonta maassa oleskelua ja ihmiskauppaa.

Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärä on ensi vuonna yhteensä 2 900. Operatiivisissa tehtävissä työskentelee tästä määrästä 83 prosenttia (2 407 htv). Operatiivisesta henkilöstöstä 80 prosenttia on rajavartijoita. Vuosi 2022 on saadun selvityksen mukaan Rajavartiolaitokselle rahoituksen suhteen vielä kohtuullisen hyvä, mutta käytettävissä oleva rahoitus pienenee kehyspäätöksen mu-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

kaisesti vuonna 2023 noin 13 miljoonalla eurolla. Tämä aiheuttaa Rajavartiolaitykselle huomattavan sopeuttamistarpeen. Kiinteät kustannukset, joihin Rajavartiolaityks ei omin toimenpitein voi vaikuttaa, ovat samaan aikaan nousussa.

Nykyisen kehysrahoituksen arvioidaan aiheuttavan Rajavartiolaitykselle 300 henkilötyövuoden vajeen vuonna 2025. Operatiivisen suorituskyvyn ylläpitäminen nykyisellä tasollaan, riittävän rajavartijamäärän turvaaminen, ICT-menojen kustannustason nousun kompensoiminen ja toimitilojen rahoitusvajeet edellyttävät kuluvan kehyskauden 2022—2025 lopulla yhteensä noin 20 miljoonan euron lisärahoitusta Rajavartiolaityksen toimintamenoihin. Lisäksi investointeihin tarvitaan 5 miljoonan euron pysyvä lisäys. Mainitulla rahoitusvajeella on merkittävä vaikutus Rajavartiolaityksen operatiiviseen suorituskykyyn. Valiokunta tähdentää, että vaikutus tulee näkyämään kaikissa Rajavartiolaityksen lakisääteisissä tehtävissä (rajaturvallisuuden ylläpitäminen, meripelastus ja ympäristövahinkojen torjunta, kriisivalmiuden ylläpitäminen). Käytännössä mainittu rahoitusvaje esimerkiksi vähentää valvontaa itärajalla ja merialueilla sekä heikentää kykyä vaikuttaa rajat ylittävään rikollisuuteen, laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan. Myös viive avunantamiseen kasvaa, erityisesti meripelastus- ja ympäristövahinkojen torjuntatehtävissä sekä hälytystehtävissä itärajalla. Rajanylitysliikenteen sujuvuus heikkenee merkittävästi.

Rajavartiolaityksen kyky varautua rajatilanteen ja toimintaympäristön muutoksiin, rajaliikenteen odotettuun kasvuun sekä kasvaviin EU-velvoitteisiin edellyttää selonteon mukaan henkilötyövuosimäärän vakiinnuttamista 3 000 henkilötyövuoden tasolle. Henkilöstötarvetta nostaa eurooppalaisen raja- ja merivartioston käynnistyminen.

Rajavartiolaityksen strategisista hankkeista (kaksi uutta vartiolaivaa ja valvontalentokonetta sekä maa- ja merirajan valvontajärjestelmä) on jo tehty päätökset, millä turvataan raja- ja meriturvallisuuden tärkeimmät suorituskyvyt maalla ja merellä. Sen sijaan Dornier-valvontalentokoneita korvaavan kaluston rahoitus ei sisälly julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022—2025. Niiden hankinta olisi aloitettava jo kuluvana vuonna, jotta uudet valvontalentokoneet ehditään saada käyttöön ennen nykyisten koneiden elinkaaren päättymistä vuonna 2025. Lisäksi AB/B 412 -helikopterikaluston sekä merellisen kelirikko- ja matalien vesialueiden pelastuskaluston korvaaminen tulee toteuttaa 2020-luvun loppupuolella.

Valiokunta pitää riittävien resurssien turvaamista Rajavartiolaitykselle välttämättömänä. Rajavartiolaityksen suoritus- ja palvelukyky on kyettävä pitämään vähintään nykyisellä tasolla, vanhentunut teknologia päivittämään ajanmukaiseksi sekä itärajan vakaus varmistamaan.

Tulli

Valiokunta pitää myönteisenä, että nyt käsiteltävänä olevassa selonteossa käsitellään myös Tullia sisäisen turvallisuuden viranomaisena. Tullille on säädetty velvoitteita lainvalvonta- ja rikos- torjuntatehtäviin. Esitutkintaviranomaisena Tulli on erikoistunut ja keskittynyt ulkomaanliikenteessä tapahtuvien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen.

Tullin tehtävät koskevat laaja-alaisesti sisäisen turvallisuuden eri alueita, ja selonteossa kuvatut toimintaympäristön muutokset ovat hyvin tunnistettavissa myös Tullin toimintasektorilla. Valiokunta pitää tärkeänä, että Tullin kyky varmistaa rajat ylittävän liikenteen turvallisuus, ulkomaan-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

kaupan sujuvuus, rajanylityksiin liittyvien harmonisoitujen ja kansallisten verojen oikea maksatus sekä torjua kansainvälistä rikollisuutta muun muassa verkkokaupan ja huumausaineiden käytön kasvaessa turvataan.

Tämä tarkoittaa Tullin sisäisen turvallisuuden tehtävissä toimivan henkilöstömäärän lisäämistä 120 henkilötyövuodella noin 1 070 henkilön tasolle. Tullin henkilöstön kokonaismäärä oli 1 929 henkilötyövuotta vuonna 2020.

Tulli tekee sisäisen turvallisuuden tehtävissään hyvää ja tiivistä yhteistyötä poliisin ja Rajavartiolaitoksen. Tämä PTR-yhteistyö tuo kustannussäästöjä, kun viranomaiset voivat lainsäädännön puitteissa tehdä toistensa päätehtäviä. Jotta yhteistyöhön kyetään osallistumaan, on kaikkien PTR-viranomaisten resurssien ja välineiden oltava samalla riittävän hyvällä tasolla. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että selonteossa on nostettu esiin myös PTR-viranomaisten perusajoneuvokaluston ylläpitäminen ja uudistaminen. Edellä todetun poliisin ja Rajavartiolaitoksen tavoin myös Tullin terveiden ja turvallisten toimitilojen varmistaminen vaatii toimenpiteitä.

Verkkokauppa on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Suomeen on vuonna 2020 saapunut noin 40—50 miljoonaa pakettilähetystä. Suuria massoja käsiteltäessä on tärkeää, että analytiikan ja modernin automaatioteknologian kehittämisestä ja käyttöönnotosta saadaan täysi hyöty. Tämä edellyttää, että niiden avulla kohdennettaviin tarkastuksiin ja havaittujen lainvastaisuuksien rikostutkintaan on riittävät resurssit. Tullin tehtäviä on lisännyt merkittävästi myös arvonlisäveron alarajan poistuminen.

Sähköinen kaupankäynti ja erityisesti pimeän verkon verkkokauppa ovat avanneet suomalaisen kuluttajamarkkinan rajat ylittävälle laittomalle tavarakaupalle. Kansainvälisen tavarakaupan muutosten johdosta yksityisasiakkaat pystyvät tilaamaan suoraan ulkoisilta toimijoilta kaiken haluamansa laittoman materiaalin nopeasti kotiin toimitettuna. Laittoman verkkokaupan haasteet ja volyymit lisääntyvät edelleen. Verkkokauppojen asiakkaiden saatavilla on kaikki mahdollinen aseista, räjähdysaineista ja niiden lähtöaineista huumeisiin ja erilaisiin muihin erittäin vaarallisiin aineisiin. Tullilla on merkittävä rooli näiden laittomien tuotteiden maahanpääsyn estämisessä ja näin ollen myös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Oikeushallinnon toimijat

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 16/2021 vp), että rikollisuuden ja rikosten ennaltaehkäisyn ja siten turvallisuuden parantamisen kannalta olennainen merkitys on kiinnijäämisriskillä. Myös seuraamusten koitumisen varmuus sekä se, missä ajassa seuraamukset koituvat rikoksen tekemisestä, ovat keskeisiä. Tehokkainta olisi, jos sanktio seuraisi mahdollisimman välittömästi. Niin ikään lainsäädännöllä on merkitystä, sillä rikoslain tehtävänä on lähtökohtaisesti estää ennalta epätoivottavaa käyttäytymistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että rikosten tunnusmerkitöjä ja rangaistuksia koskevat rikoslain säännökset ovat asianmukaisia ja ajantasaisia. Näitä seikkoja ja niihin mahdollisesti liittyviä nykytilan kehittämistarpeita sisäisen turvallisuuden edistämiseksi selonteossa ei kuitenkaan juurikaan käsitellä.

Rikoksiin puuttumisella ja rikosoikeusjärjestelmän toimivuudella ja tehokkuudella on sisäisessä turvallisuudessa kuitenkin jatkossakin keskeinen merkitys, sillä rikoksia tapahtuu eikä kaikkia ri-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

koksia voida estää ennalta. Tämän vuoksi on olennaista, että kansalaiset voivat luottaa rikosoikeusjärjestelmään ja rikosvastuun toteutumiseen.

Rikosten esitutkinnasta rangaistusten täytäntöönpanoon yltävän rikosprosessiketjun aiempien vaiheiden toimijoiden resurssit ja tuloksellisuus vaikuttavat suoraan ketjussa seuraavina olevien toimintaan. Keskeinen merkitys tälle on poliisin rikostutkinnan resursseilla sekä tutkinnasta syyteharkintaan ja edelleen tuomioistuimille siirtyvien asioiden määrällä ja laadulla. Rikosprosessiketjun loppupäässä puolestaan rangaistus pannaan täytäntöön, mistä huolehtii yleensä Rikosseuraamuslaitos. Se vastaa myös vankeusaikaisen turvallisuuden varmistamisesta sekä vankeusaikaisen rikollisuuden estämisestä. Myös oikeusavulla on keskeinen rooli rikosprosessissa.

Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemykseen, että myös tuomioistuimilla on keskeinen rooli sisäisen turvallisuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitämisessä, sillä tuomioistuinlaitoksen toiminnan häiriintymisellä tai kansalaisten tuomioistuinlaitosta kohtaan kokeman luottamuksen heikentymisellä olisi kielteisiä vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen. Esimerkiksi asioiden asianmukainen ja joutuisa käsittely edistää paitsi oikeusturvaa myös luottamusta tuomioistuimia kohtaan ja siten vaikuttaa osaltaan sisäisen turvallisuuden ja yhteiskuntarauhan toteutumiseen.

Rikosten ennaltaehkäisyä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan myös uusintarikollisuuden ehkäisemistä. Uusintarikollisuus on Suomessa kuitenkin varsin korkealla tasolla huolimatta siitä, että sitä on pitkään pyritty vähentämään. Selonteon mukaan noin puolet vapautuneista vankeista syyllistyy viiden vuoden seuranta-ajalla rikokseen, josta seuraa uusi ehdoton vankeusrangaistus. Vankeuden täytäntöönpanon aikana pyritään lisäämään vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, mutta kuntouttava työ vaatii onnistuakseen riittävän resursoinnin. Rikosseuraamuslaitoksella on merkittävä rooli myös vapautumisen nivelvaiheessa.

Hallintovaliokunta painottaa myös toimenpiteitä vapautumisen jälkeen. Lähes kaikilla vangeilla on taustallaan päihde- ja mielenterveyden häiriöitä sekä runsaasti somaattista sairastavuutta. Vapautuvien vankien työttömyys on erittäin yleistä. Arviolta joka kolmas vanki vapautuu asunnottomana. Vapautuvien vankien kohdalla on siten kyse kokonaisvaltaisesta palvelujen järjestämisestä yhteistyössä kotikunnan — jatkossa hyvinvointialueiden — ja muiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Alaikäisten ja nuorten vankien palveluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska vankien nuori ikä ja aikaisemmat vankilakerrat lisäävät rikoksen uusimista.

Hallintovaliokunta korostaa myös perheiden merkitystä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että selonteosta puuttuvat kokonaan vankien läheiset ja lapset sekä heidän palvelutarpeidensa tarkastelu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa ei ole tarkkaa tietoa vankien läheisten ja lasten määristä, mutta arviolta läheisiä on noin 50 000 ja lapsia noin 8 000. Tietävästi ainostaan Kriminaalihuollon tukisäätöillä on heille soveltuvia tukipalveluja.

Hallintovaliokunta toteaa valtiovarainvaliokunnan ja lakivaliokunnan lausuntoihin viitaten, että tuomioistuinlaitoksen, Syyttäjälaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja julkisen oikeusavun voimavaratilanne on huolestuttava ja että tilanteen korjaaminen edellyttää näiden toimijoiden perusrahoituksen korottamista pysyvästi. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota myös Kriminaalihuollon tukisäätien palvelujen riittävään resursointiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Muuttoliikkeen hallinta ja Maahanmuuttoviraston resurssit

Selonteossa todetaan, että maahanmuutto ei itsessään ole sisäisen turvallisuuden kysymys. Suurin osa globaalista muuttoliikkeestä on hallittua ja tapahtuu työn, perhesiteen tai opiskelun perusteella. Suomessakin pyritään parhaillaan edistämään työn ja opiskelun perusteella tapahtuvaa maahanmuuttoa eri keinoin. Eduskunnan käsiteltävänä on ollut viime aikoina myös ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön estämiseen tähtäävää sääntelyä (HaVL 15/2021 vp — HE 253/2020 vp ja HaVL 4/2021 vp — HE 252/2020 vp). Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että työperäinen maahanmuutto koostuu useista eri osa-alueista, mikä tulee ottaa eri toimenpiteitä suunniteltaessa huomioon. Esimerkiksi korkeaa osaamista vaativaan työhön tulevien erityisosaajien ja ns. matalapalkka-aloille työllistyvien ulkomaalaisten lähtökohdat ovat hyvin erilaiset.

Ihmiskauppa on vakavaa ja moniulotteista kansainvälistä rikollisuutta, jota tapahtuu Suomessa aiempaa enemmän ja sitä myös tunnustetaan muun muassa viranomaisille annetun koulutuksen johdosta yhä paremmin. Ihmiskaupparikollisuus on yleensä piilorikollisuutta. Poliisi on sille myönnetyn lisärahoituksen turvin voinut perustaa valtakunnallisen ihmiskaupparikostutkintaryhmän Helsingin poliisilaitoksen yhteyteen ja ilmiöön liittyvän erillistoiminnon keskusrikospoliisiin. Sen lisäksi, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää edelleen kehitetään, valiokunta pitää tärkeänä tavoitteena, että myös rikosvastuu toteutuu ihmiskaupparikoksissa nykyistä tehokkaammin. Työperäinen ihmiskauppa ja työvoiman hyväksikäyttö linkittyvät tiiviisti harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen. Poliisi on viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana kirjannut vuosittain ihmiskaupasta keskimäärin 64 ja törkeästä ihmiskaupasta kuusi rikosilmoitusta. Samaa aikaa ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiakasmäärä on jatkuvasti kasvanut. Valiokunta korostaa EU:n jäsenvaltioiden yhteisten käytäntöjen merkitystä ilmiöön puuttumisessa.

Muuttoliikkeen hallitsemiseksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot jatkavat työtään juurisyihin puuttumiseen lähtömaissa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineillä, kuten konfliktinehkäisy, kriisinhallinta, kehityspolitiikka, ilmastopolitiikka ja kaupallis-taloudellinen yhteistyö, voidaan vaikuttaa kokonaisvaltaisesti muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Huomattavista taloudellisista ja muista panostuksista huolimatta tuloksia on kuitenkin saavutettu hitaasti.

Selonteossa on nostettu esiin riski siitä, että sääntelemättömänä muuttoliike voi aiheuttaa epävakautta valtioiden sisällä ja välillä. Tämä koskee myös Suomea. Suhtautuminen muuttoliikkeen eri muotoihin aiheuttaa myös yhteiskunnallisia jakolinjoja. Maahanmuuttajien puutteellinen kotouttaminen ja kotoutuminen voivat aiheuttaa syrjäytymistä ja johtaa jopa varjo yhteiskuntien syntymiseen yhteiskunnan reunoille, mikä ilmiönä heikentää sisäistä turvallisuutta ja yhteiskunnan koheesiota. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan merkityksellisillä kriteereillä, kuten työllisyyden kehittymisellä. Valiokunta on aiemminkin pitänyt perusteltuna, että myös Suomessa lisätään kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta ja että maahanmuuttajilta edellytetään suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Valiokunta korostaa lisäksi yksilön omaa vastuuta kotoutumisestaan. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan myös valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp).

Valiokunta tähdentää ennakoituvuuden tärkeyttä muuttoliikkeen hallinnassa. Ennuserkkejä esimerkiksi vuosien 2015—2016 maahanmuuttokriisistä oli olemassa jo huomattavasti aikaisem-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

min. EU:n jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet siihen riittävästi varautuneet. Varautumista on selonteossakin mainituin tavoin sitemmin kehitetty. Aiemmasta laajamittaisen maahanmuuton tilanteesta saadut kokemukset on analysoitu ja otettu huomioon valtakunnallisessa ja alueellisessa varautumisessa. Vastuu vastaanottopalvelujen järjestämiseen liittyvästä valmiussuunnittelusta laajamittaisen maahantulon tilanteissa on hiljattain tehdyillä lainsäädännön muutoksilla keskitetty Maahanmuuttovirastolle (HaVM 15/2021 vp). Muutoksella on parannettu varautumista suuriin maahantulijamääriin ja selkeytetty viranomaisten välistä työnjakoa. Maahanmuuttovirastoon on myös vakiinnutettu valtakunnallinen tilannekeskus ja ennakointitoimintaa muutoinkin kehitetty.

Valiokunta korostaa varautumista siihen, että maahantulo voi kehittyä nopeastikin uudelleen laajamittaiseksi. Sen lisäksi, että tällainen tilanne kuormittaa turvapaikkajärjestelmää, laajamittaiseen maahantuloon sisältyy aina myös riski siitä, että osa maahantulijoista muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin. Esimerkiksi terroristijärjestöt voivat pyrkiä hyödyntämään siirtolaisvirtoja kohdemaiden välillä liikkumiseen.

EU:n jäsenvaltiot ovat pyrkineet tehostamaan ulkorajavalvontaa ja tiivistäneet yhteistyötä ihmisalakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemiseksi. Valiokunta tähdentää, että tehokas ja kattava unionin ulkorajojen valvonta on tärkeää hallitun maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kannalta. Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt välttämättömänä, että EU:n jäsenvaltiot saavat vihdoin luotua yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, jonka yhteisiä sääntöjä myös noudatetaan yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa. Yhteisesti sovittu, tehokas ja oikeudenmukainen turvapaikkapolitiikka edistää ennustettavuutta ja tilanteen hallittavuutta sekä samalla tukee selonteon turvallisuuspoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Yksittäiset jäsenvaltiot voivat rajoittaa Schengen-alueen vapaata liikkuvuutta ottamalla käyttöön tilapäisesti sisärajatarkastuksia. Muuttoliikkeen kestävä hallinta ei kuitenkaan ole mahdollista yksittäisten valtioiden erillisillä toimilla vaan jäsenmaiden tiiviillä yhteistyöllä. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä selvyden vuoksi, että turvapaikanhakijat eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin.

Valiokunta viittaa kuluvalle vaalikaudella komission maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevasta tiedonannosta ja siihen liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista antamiinsa lausuntoihin (HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp, HaVL 6/2021 vp — U 62/2020 vp, HaVL 10/2021 vp — U 61/2020 vp, HaVL 9/2021 vp — U 60/2020 vp, HaVL 5/2021 vp ja HaVL 27/2020 vp). Komission mainittu tiedonanto kattaa myös esimerkiksi rajavalvonnan tehostamisen, johon kuuluu eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen (HaVL 25/2020 vp ja HaVM 22/2020 vp) ja siihen liittyen muun muassa Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (Frontex) resurssien ja muiden toimintaedellytysten vahvistaminen. Tiedonannossa käsitellään myös tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, millä on olennainen merkitys myös tehokkaan ja kattavan rajavalvonnan toimeenpanossa (HaVL 25/2020 vp ja HaVL 45/2018 vp). Lisäksi komissio on antanut erikseen ihmisalakuljetuksen vastaisen toimintasuunnitelman vuosille 2021—2025.

Valiokunta toteaa, että turvapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville. Toimivalla järjestelmällä voidaan myös estää väärinkäytökset ja varmistaa kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Palautusjärjestelmä ei tällä hetkellä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettä. Euroopassa on huomattavia määriä ihmisiä, jotka saatuaan lainvoimaisen kielteisen pää-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

töksen turvapaikkahakemukseensa eivät kuitenkaan suostu vapaaehtoisesti poistumaan unionin alueelta ja joita heidän lähtömaansa ei suostu ottamaan vastaan, elleivät he palaa vapaaehtoisesti. Laittoman maassa oleskelun kasvuun liittyy usein muita yhteiskunnan kannalta haitallisia ilmiöitä, kuten ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä, laittoman maahantulon järjestämistä, syrjäytymisen vaaraa, harmaata taloutta, rikolliseen toimintaan ajautumista ja mahdollista radikalisoitumista. Valiokunta pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että tehokas palautuspolitiikka on toimivan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeinen elementti. Tehokas palauttaminen on olennaista myös EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Palautuspäätösten täytäntöönpanon tehostamiseksi on edelleen pyrittävä saamaan aikaan toimiva palautusyhteistyö keskeisten lähtömaiden kanssa.

Selonteossa on tunnistettu kehittämistarpeeksi varmistaa Suomen vetovoimaisuus kansainvälisten osajien näkökulmasta ja laadukkaiden ja nopeiden maahanmuuton lupaprosessien turvaaminen sekä oikeusturvan takaava kansainvälisen suojelun järjestelmä. Tämä edellyttää Maahanmuuttoviraston resurssien turvaamista pysyvästi noin 900 henkilötyövuoden tasolla. Valiokunta toteaa, että nykyisellä rahoituksella Maahanmuuttoviraston henkilöstöresurssit riittävät vuodelle 2022 ja noin 100 henkilön määräaikaisen virkasuhteen jatkaminen vuodelle eteenpäin on mahdollista. Virasto joutuu kuitenkin saadun selvityksen mukaan supistamaan merkittävästi toimintaansa vuodesta 2023 alkaen, jollei Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin saada pysyvää lisäystä. Viraston määrärahakehys leikkaantuu voimakkaasti, mikä merkitsee henkilöstömäärän merkittävää vähentämistä kehyskauden aikana. Tämä taas vaikuttaa siihen, että hakemuksia ei kyetä käsittelemään asetetuissa tavoiteajoissa eikä virasto pysty vastaamaan erityisesti työnteekoon ja opiskeluun liittyvien lupahakemusten määrän kasvuun.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Maahanmuuttoviraston toimintaedellytykset turvataan pitkäjänteisesti. Valiokunta toteaa, että maahanmuuttoviranomaisten resursoinnin yhteydessä tulee kiinnittää samalla huomiota prosessin kokonaisuuteen ja erityisesti hallintotuomioistuinten resursseihin. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä on ollut koronapandemian aikana pieni, mutta määrän kasvuun on varauduttava.

Maahanmuuttovirasto kehittää prosessejaan voimassa olevan lainsäädännön rajoissa. Lupaprosessien sujuvoittamisessa hyödynnetään jo nyt osa-automaatiota, jossa osa lupaedellytyksistä pystytään tarkastamaan automaation avulla. Kaikki päätökset vahvistetaan kuitenkin manuaalisessa käsittelyssä. Automaattisen päätöksenteon avulla on arvioitu voitavan nykyistä paremmin sovittaa yhteen Maahanmuuttoviraston kasvavat hakemusmäärät suhteessa pieneneviin kehyksiin ja kohdentaa viraston rajalliset resurssit niin, että yksinkertaisemmat asiat voidaan ratkaista tehokkaasti, mikä olisi niin yksilön, yritysten kuin yhteiskunnankin etu (HE 18/2019 vp). Säännöksiä automaattisista yksittäispäätöksistä ei ole kuitenkaan tarvittavan yleislainsäädännön puuttuessa voitu sisällyttää esimerkiksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa koskevaan erityislainsäädäntöön. Automaattiseen päätöksentekoon liittyvää yleislainsäädäntöä valmistellaan parhailaan oikeusministeriön johdolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että mainittu lainsäädäntökokonaisuus tulee eduskunnan käsittelyyn mahdollisimman pian (HaVL 29/2021 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Johtaminen

Valiokunta toteaa, että selonteossa ei juurikaan ole tarkasteltu johtamisen vaikutusta sisäiseen turvallisuuteen. Poikkihallinnollisen yhteistyön merkitys sisäiselle turvallisuudelle tunnustetaan selonteossa kyllä hyvin. Lisäksi korostetaan kolmannen sektorin roolia viranomaisten tukena sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta. Selonteossa myös todetaan, että yhteinen, kattava tilannekuva on yksi menestyksekkään viranomaisyhteistyön työkalu. Tilannekuvajärjestelmä liittyy keskeisesti myös johtamiseen.

Viranomaisten johtovastuut ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääosin selkeät. Keskeiset viranomaiset ovat harjaantuneet toimimaan yhdessä ja yhteensovittamaan toimintaansa. Asiantuntijakuulemisen mukaan Suomen kriisijohtamismallin kehittämistarpeet liittyvät lähinnä keskus- ja aluetason johtamisrakenteisiin, joiden tulee mahdollistaa tehokas johtaminen ja toiminnan yhteensovittaminen monialaisissa ja nopeissa kriiseissä.

Erityisesti paikalliseen ja alueelliseen turvallisuustyöhön on tulossa huomattavia muutoksia hyvinvointialueuudistuksen myötä. Yhtenä kehittämistoimena selonteossa mainitaan pelastustoimen ja siviilivalmiuden valtakunnallisen johtamisen ja hyvinvointialueiden ohjauksen edellyttämät voimavarat, mitä hallintovaliokunta pitää tärkeänä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että alueellisen varautumisen tehtävää ei ole lainsäädännössä varsinaisesti osoitettu kenellekään toimijalle. Aluehallintovirastoilla on tehtävä yhteensovittava alueellista varautumista. Hyvinvointialueiden on tulevaisuudessa varauduttava alueellisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta ja tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä alueellisesti. Valiokunta tähdentää johtamisjärjestelmän ja vastuusuhteiden selkeyttä sisäisen turvallisuuden työssä ja pitää tärkeänä, että johtamis- ja tilannekuvajärjestelmän toimivuutta tulee tarkastella ottaen huomioon muuttuva toimintaympäristö ja myös koronaviruspandemiasta saadut kokemukset.

Siviilikriisinhallinta

Kriisinhallinta on keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jolla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista. Viime vuodet ovat osoittaneet entistä selkeämmin, että Afrikan ja Lähi-idän epävakaus vaikuttaa yhä suuremmin Euroopan ja Suomen turvallisuuteen. Kansainväliseen kriisinhallintaan osallistuminen parantaa myös suomalaisten turvallisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvallisuuteen vaikutetaan aktiivisesti myös Suomen rajojen ulkopuolella kriisinhallinnan keinoin.

Hallintovaliokunta on ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon yhteydessä (HaVL 11/2021 vp) todennut kriisinhallinnan tehtävien moninaistuneen ja toimintaympäristön muuttuneen aiempaa haastavammaksi muun muassa kansainvälisten terroristiliikkeiden nousun ja terrorismintorjunnan uusien haasteiden myötä. Konfliktien eston, rauhan rakentamisen ja rauhanvälityksen merkitys korostuu, koska pitkittyneet konfliktit ovat edelleen yksi suurimmista pakolaisuuden syistä. Sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla on osaltaan edistetty rauhaa ja vakautta sekä luotu pohjaa demokratian, hyvän hallinnon, oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Kriisinhallinnan tarve erityisesti Afrikassa kuitenkin jatkuu.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa työskennellään juurisyihin vaikuttamiseksi laittoman maahan-tulon, 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 ke-hitys. Vahvistamalla vakautta ja turvallisuusviranomaisten toimintakykyä ehkäistään myös terro-rismia ja kansainvälistä rikollisuutta sekä hallitsematonta muuttoliikettä.

Merkittävä määrä Suomen siviilikriisinhallintatehtäviin lähettämistä henkilöistä on oikeus- ja si-säasioiden henkilöstöä, suurin osa poliiseja. Noin 40 prosenttia asiantuntijoista on naisia. Vuositai-ainen osallistumistaso siviilikriisinhallinnassa on tarkoitus nostaa vähintään 150 asiantuntijaan, ja osallistumista pyritään lisäämään erityisesti Afrikassa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kriisinhallintaan osallistumista suunniteltaessa otetaan huomioon ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys ja että osallistuminen keskitetään niille alueille, joilla on suurimmat vaikutukset Euroopan ja Suomen turvallisuuteen.

Varautuminen, huoltovarmuus ja kriittisen infrastruktuurin turvaaminen

Valiokunta pitää aiheellisena, että selonteossa käsitellään myös vakavia ja laajoja häiriöitä, joi-den arvioidaan jatkossa yleistyvän. Nämä ovat Suomeen, sen väestöön tai johonkin alueeseen kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, jotka vaativat viranomaisilta ja muilta toimijoilta normaalia poikkeavia toimia tai jopa avun pyytämistä muilta mailta. Sisäisen turvallisuuden vakavia ja laa-joja häiriöitä ovat esimerkiksi ihmisen tai luonnon aiheuttama merellinen tai alueellinen suuron-nettomuus, suurten väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä, laajamittainen maahantulo, vaikut-taminen kriittiseen infrastruktuuriin ja terroristinen isku. Näihin ja muihin laajoihin uhkatilantei-siin varaudutaan suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti viran-omaisten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin yhteistyönä.

Koronapandemia on viimeistään osoittanut, että huoltovarmuuden turvaaminen kaikissa oloissa on keskeinen osa yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja turvallisuutta. Hallintovaliokunta pitää erit-täin tärkeänä, että yhteiskunnan varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä poikkihal-linnollista yhteistyötä kehitetään koronapandemian aikana saatujen kokemusten perusteella. Va-rautumista on kehitettävä valtakunnallisesti yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta tähdentää lausunnossaan, että Suomen maantieteellinen sijainti ja riippu-vuus toimivista merikuljetuksista korostavat entisestään huoltovarmuuden toimivuuden tärkeyt-tä. Huoltovarmuus korostuu erityisesti ruoan, energian, suojavarusteiden, lääkkeiden ja rokottei-den sekä puolustusmateriaalin omavaraisuuden osalta. Kansainvälisen kaupan häiriöt ja niiden kansalliset vaikutukset sekä kansainvälisten arvo- ja hankintaketjujen riippuvuudet ovat esimerk-kejä asioista, jotka vaikuttavat kansallisen turvallisuuteen ja kriisinsietokykyyn. Myös puolustus-valiokunta pitää kansallisen tason materiaalista varautumista sekä sotilaallisen että perinteisen huoltovarmuuden näkökulmasta tärkeänä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa kotimaisen alkutuotannon jatkuvuutta huoltovarmuuden perustana (MmVL 23/2021 vp). Elintarvikehuollon häiriötilanteet voivat johtaa laaja-alaisiinkin

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

häiriötilanteisiin. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että selonteossa on varsin vähän kiinnitetty huomiota ruoantuotantoon ja ruoan saatavuuden merkitykseen yhteiskunnan turvallisuudelle. Useat selonteossa mainitut häiriötilanteet ovat kuitenkin sellaisia, että niillä voi pitkittyessään olla vaikutusta ruokaturvaan ja huoltovarmuuteen. Valiokunta korostaa myös erityisesti energian saannin ja elintärkeiden verkkojen toimintavarmuuden merkitystä maataloudessa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon mukaan terveydenhuollon huoltovarmuudessa on ollut haasteita jo ennen koronapandemiaa lääkkeiden ja infuusionesteiden saatavuudessa ja pandemian aikana myös hoitotarvikkeiden ja rokotteiden osalta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä huoltovarmuuden kehittämistä keskeisenä kansallisen kokonaisturvallisuuden varmistajana ja pitää nykytilassa puutteena sitä, että huoltovarmuuden kehittäminen ja rahoitus ovat siiloutuneet. Lisäksi talousvaliokunta toteaa, että yksityisen sektorin rooli olisi selonteossa voitu huomioida paremmin. Tulevaisuusvaliokunta painottaa huoltovarmuuden roolia sisäisessä turvallisuudessa ja suomalaisen yhteiskunnan resilienssissä sekä kansalaisten turvallisuuden tunteen ja luottamuksen ylläpitämisessä. Tulevaisuusvaliokunta myös kiirehtii kriittisen infrastruktuurin määrittelyä ja turvaamista lainsäädännöllä.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvostossa ja viranomaisten kesken tiivistetään yhteistyötä kansallisen turvallisuuden uhkiin varautumisessa ja niihin vastaamisessa. Yhteisiä valmiussuunnitelmia, turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia ja valmiuslainsäädäntöä on syytä kehittää johdonmukaisesti ja riskiperusteisesti. Valiokunta pitää perusteltuina selonteossa mainittua kansallisen kriittisen infrastruktuurin määrittämistä ja sen suojaamiseen liittyvien lainsäädäntötarpeiden selvittämistä.

Saadun selvityksen mukaan kriittinen infrastruktuuri on ulkomaisen tiedustelutoiminnan pitkän aikavälin kohteita Suomessa. Myös täysin laillinen toiminta, kuten yritysostot ja yhteiset hankkeet voivat mahdollistaa autoritäärisille valtioille pääsyn Suomen kriittiseen infrastruktuuriin. Kiinnostus on kohdistunut perinteiseen kiinteään infrastruktuuriin, kuten kiinteistöihin ja tuotantoon. Tietoliikenne on yhteiskunnan toiminnan kannalta yhä keskeisempää, mikä on johtanut kasvavaan kiinnostukseen verkko- ja tietoinfrastruktuuria kohtaan.

Tietoliikenneyhteyksien laitetoimittajien pääsy dataan tai kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat kyberhyökkäykset ovat uhkia myös kansalliselle turvallisuudelle. Pahimmillaan hyökkääjä pääsee käsiksi suomalaisten tietoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällaisiin riskeihin varaudutaan. Suomessakin on havaittu pyrkimyksiä päästä kiinni kriittiseen infrastruktuuriin paikallistason kautta. Tämän estämisessä yritysten, kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyö on keskeistä.

Lainsäädännön kehittäminen

Valiokunta on edellä kiinnittänyt huomiota keskeisten sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon viranomaisten riittävien resurssien turvaamiseen. Viranomaisten asianmukaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi on välttämätöntä huolehtia myös siitä, että lainsäädäntö on kaikilta osin ajan tasalla perinteisiin, uusiin ja muuttuneisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on asian käsittelyn kuluessa tuotu esiin myös lainsäädännön kehittämistarpeita, jotka voivat esimerkiksi lyhentää rikosprosessin kestoja, tehostaa terrorismin torjuntaa ja

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

parantaa viranomaisten mahdollisuuksia kohdentaa resursseja nykyistä enemmän ennalta estävään toimintaan.

Eniten huomiota asian käsittelyn yhteydessä on lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta kiinnitetty viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyviin haasteisiin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään kaikki olennainen tieto, jota tarvitaan sisäisen turvallisuuden erilaisiin uhkiin varautumiseksi, uhkatilanteiden ennalta ehkäisemiseksi ja sujuvan viranomaisyhteistyön varmistamiseksi. Tietojen saamiseen ja luovuttamiseen liittyvän lainsäädännön on oltava ajan tasalla ja sitä soveltavien viranomaisten on myös tunnettava sen sisältö riittävän hyvin.

Muun muassa edellä tässä mietinnössä kuvatut järjestäytyneen rikollisuuden muutokset edellyttävät poliisilta tehokasta rikostiedustelua ja tiedonvaihtoa sekä aiempaa parempaa kykyä ennakointiin. Myös ns. huolta aiheuttaviin henkilöihin liittyvä ennalta ehkäisevä työ ja tällaisiin tapauksiin liittyvien vihjeiden käsittely aiheuttavat keskusrikospoliisissa ja poliisilaitoksissa yhä enemmän työtä. Poliisi on toiminnallaan yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa kyennyt estämään useita vakavia henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia. Voimassa oleva lainsäädäntö ei saadun selvityksen mukaan kuitenkaan kaikilta osin täytä rikostorjuntaviranomaisena toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun vaatimuksia muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Hallintovaliokunta on seurannut uhkan arviointiin ja uhkaavan teon estämiseen liittyvän viranomaisyhteistyön edistymistä, ja erityisesti viranomaisten välisen tiedonkulun kehittymistä, vuosittaisten hallituksen vuosikertomusten yhteydessä. Hallintovaliokunta on käsitellyt asiaan liittyviä sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksiä äskettäin myös valiokunnan omana asiana (O 12/2021 vp). Tietyille sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan viranomaisille on säädetty oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten muutoin salassa pidettävät välttämättömät tiedot (HaVM 41/2014 vp).

Valiokunta on viimeisimmässä hallituksen vuosikertomusta koskevassa lausunnossaan (HaVL 24/2021 vp) kiinnittänyt huomiota sosiaalihuollon asiakastietoihin kohdistuvaa poliisin tiedonsaantioikeutta koskevaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 2021:13), jonka mukaan poliisilla ei ollut oikeutta pyynnöstään saada henkilön tietoja sosiaalihuollolta siitä huolimatta, että tämän epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöihin kohdistuvan terroristisen väkivallanteon. Hallintovaliokunnan mielestä tiedot pitäisi voida luovuttaa poliisin pyynnöstä. Ellei tietojen luovutus keskeisten oikeushyvien, hengen ja terveyden suojelemiseksi toimi, on välttämätöntä velvoittaa viranomaiset tietojen luovuttamiseen lainsäädäntöä muuttamalla. Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi tätä koskevan kannanoton (*Valiokunnan kannanottoehdotus 3*).

Myös poliisin mahdollisuutta antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti rikollisuuteen liittyvää tietoa muille viranomaisille tulee selvittää.

Edellä mainituissa tilanteissa on yleensä kyse toiminnasta, jossa minkään yksittäisen rikoksen tunnusmerkistö ei vielä täyty. Poliisin tulisi kuitenkin kyetä estämään mahdollinen teon toteutuminen. Valiokunta katsoo, että poliisin mahdollisuutta avointen tietolähteiden käyttöön ja tieto-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

verkkotiedustelun toteuttamiseen vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi sekä rikosten uhrien tunnistamiseksi tulee parantaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on pidetty tarpeellisenä selvittää myös erillisen poliisin rikostiedustelulain tarpeen arviointia.

Poliisin kyky paljastaa tietoverkossa tapahtuvaa rikollisten salattua viestintää tai rikosten toteuttamiseen käytettyjen palvelinten sisältöä on viime vuosina parantunut merkittävästi. Tietoverkkorikollisuuden kasvaessa poliisin tutkittavaksi tulee myös yhä enemmän laajoja juttukokonaisuuksia, joissa voi olla jopa tuhansia asianomistajia, kuten esimerkiksi Psykoterapiakeskus Vastaamoon liittyvässä rikoskokonaisuudessa. Tällaisten laajojen rikoskokonaisuuksien yhteydessä voi käydä ilmi huomattava määrä kokonaisuuteen liittymättömiä rikoksia, jotka edellyttävät poliisilta esitutkintatoimenpiteitä. Poliisia koskee ns. esitutkintapakko eli velvoite tutkia tietoonsa tulleet virallisen syytteen alaiset rikokset. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty esitutkintavelvoitteen keventämistä tai tutkinnan rajoittamisedellytysten laajentamista siten, että poliisi voisi tietyin edellytyksin jättää esitutkinnan esimerkiksi edellä kuvatun kaltaisten kokonaisuuksien yhteydessä aloittamatta. Valiokunta pitää lainsäädännön muutostarpeiden arviointia tältä osin perusteluna.

Valiokunta on tuonut hybridi vaikuttamisen kokonaisuuden yhteydessä esiin valmiuslainsäädännön uudistamistarpeiden lisäksi tarpeen tarkastella normaaliolojen lainsäädännön ajantasaisuutta hybridi vaikuttamistilanteisiin vastaamiseksi. Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on esitetty myös lainsäädännön kehittämistä niin, että reserviläisiä voitaisiin määrätä palvelukseen esimerkiksi rajaturvallisuuden vakavasti vaarantuessa muutoinkin kuin valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa.

Siviilitiedustelulainsäädännön myötä suojelupoliisilta on poistettu esitutkintavaltuudet, mikä merkitsee sitä, ettei sillä enää ole eikä pidäkään olla oikeutta saada viranomaisilta tietoja rikoksen selvittämistä varten. Suojelupoliisilla toisaalta säilyi valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämistä koskeva tehtävä, ja sen tulee aiempaan tapaan voida saada tämän tehtävänsä suorittamiseksi välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta. Valiokunta toteaa, että eräissä suojelupoliisin tiedonsaannin kannalta tärkeissä sektoriviranomaisten laeissa tiedon luovuttamista poliisille koskeva rajoitus on muotoiltu niin, että tietoa voidaan luovuttaa rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi esitutkintaviranomaiselle. Kun suojelupoliisilta poistettiin rikoksen selvittämistehtävä ja siten myös esitutkintaviranomaisen asema, suojelupoliisi ei voi säännösten perusteella enää saada sille laissa säädetyn vakavien rikosten estämistehtävän hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Eräiden seurauksiltaan erityisen vahingollisten ja laajakantoisten rikosten — esimerkiksi vakoilu- ja valtiopetosrikosten — estämistehtävä on poliisihallinnossa osoitettu ainoastaan suojelupoliisille. Edellä tarkoitettua sektorisääntelyä sisältyy ainakin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (1346/1999), finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008), ulosottokaareen (705/2007) ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin (1297/2010). Lisäksi valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että kansallisen turvallisuuden suojaamista ei ole mainituissa laeissa säädetty itsenäiseksi perusteeksi luovuttaa tietoja suojelupoliisille.

Valiokunta on edellä todennut, että ns. vierastaistelijoiksi maailman kriisialueille lähteneet henkilöt, jotka ovat osallistuneet terroristiseen toimintaan tai sen tukemiseen, voivat muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Valiokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

kiinnitetty ulkomaalaislain (301/2004) suojeluaseman poistamista, pysyvän oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskeviin säännöksiin, jotka eivät nykyisin täysin mahdollista riittäviä keinoja mainittuun ilmiöön puuttumiseen. Saadun selvityksen mukaan kansainvälisten sopimusten ja voimassa olevan EU-sääntelyn on arvioitu mahdollistavan ulkomaalaislain säännösten muuttamisen esimerkiksi siten, että kansainvälisen suojelun asema voidaan kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella poistaa. Asia on osittain esillä myös hiljattain päivitettyssä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimenpideohjelmassa (LAMA-ohjelma, s. 48—49). Valiokunta kiirehtii ns. LAMA-ohjelman toimenpiteiden toteuttamista tältä osin. Valiokunta on aiemmin todennut (HaVM 29/2020 vp), että voimassa oleva EU:n määritelmädirektiivi mahdollistaa kansainvälisen suojeluaseman poistamisen tietyissä tilanteissa rikos- ja turvallisuusperusteella. Valiokunta toteaa, että EU:ssa valmistelussa olevaan maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen sääntelykokonaisuuteen kuuluu ehdotus jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaksi määritelmäasetukseksi, johon sisältyy esimerkiksi mahdollisuus poistaa suojeluasema kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella.

Lainsäädännön ajantasaisuudesta huolehtiminen edellyttää ministeriöissä jatkuvaa lainsäädännön toimivuuden seuranta- ja lainsäädännön kehittämistä. Hallintovaliokunta korostaa, että lainvalmistelu on vaativaa, syvällistä oikeudellista ja sisällöllistä osaamista edellyttävää asiantuntijatyötä. Lainvalmistelutyö ei myöskään voi olla vain yksittäisten henkilöiden varassa. Huolellinen lainvalmistelu vaatii lisäksi kohtuullisen käytettävissä olevan ajan. Lainvalmisteluhankkeita asetettaessa on huolehdittava valmisteluun tarvittavista resursseista. Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että ministeriöiden riittävät säädösvalmisteluresurssit turvataan.

Keskeisten sisäisen turvallisuuden viranomaisten rahoituksen turvaaminen

Suomen pysyminen jatkossakin maailman turvallisimpana maana edellyttää merkittävää panostusta sisäisen turvallisuuden laadukkaisiin palveluihin ja osaavaan henkilöstöön. Sisäisen turvallisuuden palvelujen ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät riittävää ja oikein kohdennettua rahoitusta henkilöstömenoihin, toimitilamenoihin, kalustoon ja kehittyviin ICT-järjestelmiin. Myös henkilöstön ammatillista osaamista on yhä nopeammin muuttuvassa toimintaympäristössä jatkuvasti kehitettävä.

Hallintovaliokunta tähdentää, että selonteossa asetettujen tavoitteiden ja niiden toteuttamiseen käytettävissä olevien resurssien on oltava tasapainossa keskenään. Osa sisäisen turvallisuuden selonteon toimintalinjausten tavoitteista on saavutettavissa uudelleenpainotuksilla, yhteistyön kehittämällä ja toimintatapojen muutoksilla. Selonteon tavoitteiden toteutuminen edellyttää kuitenkin lisärahoitusta nykytasoon nähden. Selonteon viimeisessä jaksossa luetellaan useita viranomaistoiminnan kehittämiskohteita, joihin on tärkeää kyetä vastaamaan vuoteen 2030 mennessä, jotta Suomen ja Suomessa olevien ihmisten turvallisuus voidaan taata.

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon sisäisen turvallisuuden selonteossa kuvattuihin tarpeisiin vastaaminen edellyttää niiden pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Kokonaisuutena tämä tarkoittaa noin 150 miljoonan euron lisäystä vuosittaiseen rahoitukseen verrattuna vuoden 2020 tasoon. Hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanottoa, jossa hallitus velvoitetaan huolehtimaan sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten (poliisi, Rajavartiolaitos, pelastustoimi, Häätokeskuslaitos,

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Tulli ja Maahanmuuttovirasto), rikosoikeudenhoidon ketjuun kuuluvien oikeushallinnon viranomaisten (Syyttäjälaitos ja Rikosseuraamuslaitos) sekä tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja turvaamaan niiden rahoituspohjan vaalikaudet ylittävällä, kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021 vp) esitettyihin resurssitarpeisiin perustuen (*Valiokunnan kannanottoehdotus 1*).

Mainitut sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja oikeudenhoidon resurssitarpeet sisältävät sekä nykyisiin haasteisiin vastaamisen sillä tasolla kuin niiden arvioidaan toteutuvan vuonna 2030 että selonteossa esitetyt uudet painopisteet, joita ovat muun muassa riittävä läsnäolo ja hälytysvaste kaikkialla Suomessa normaalioloissa ja häiriötilanteissa, ennalta ehkäisevän toiminnan vahvistaminen sekä poliisin kyky torjua myös lievempiä rikoksia ja oikeudenhoidon kyky käsitellä rikosasioita. Lisäksi arvio kattaa viranomaistoiminnan materiaaliset uudistamistarpeet sekä nousevat ICT-käyttökustannukset ja kiinteistökulut. Ennalta ehkäisevän työn lisääminen sekä teknologian hyödyntäminen hillitsevät osaltaan kustannusten nousupainetta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 4/2021 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

- Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisien (poliisi, Rajavartiolaitos, pelastustoimi, Hätäkeskuslaitos, Tulli ja Maahanmuuttovirasto), rikosoikeudenhoidon ketjuun kuuluvien oikeushallinnon viranomaisten (Syyttäjälaitos ja Rikosseuraamuslaitos) sekä tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja turvaa niiden rahoituspohjan vaalikaudet ylittävällä, kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021 vp) esitettyihin resurssitarpeisiin perustuen.*
- Eduskunta edellyttää, että hallitus tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja tässä tarkoituksessa muun muassa*
 - 1) päivittää järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen strategian mahdollisimman pian sekä*
 - 2) selvittää ja arvioi lainsäädännön kehittämistarpeet ja sen pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntöesitykset.*
- Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ja sen pohjalta valmistelee esityksen lainsäädännön muuttamiseksi siten, että sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan viranomaisia veloitettaisiin antamaan poliisille ainakin henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten muutoin salassa pidettävät välttämättömät tiedot.*

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2021 vp

Helsingissä 10.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Seppo Eskelinen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
valiokuntaneuvos Henri Helo