SISÄMINISTERIÖ

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto ke 18.11.2015 klo 12.45
Ministeri Orpon kuuleminen ajankohtaisista teemoista (TAE 2016, pääluokka 26)

1. Päivitetty tilanne turvapaikanhakijoiden saapumisesta
   Hakijoita on tullut yli 28 000 tähän mennessä vuoden 2015 aikana. Koko vuonna hakijoita saapuu arviolta 30 000 - 35 000. Hakijamäärä väheni lokakuussa, mutta nousi marraskuun alussa jälleen korkeammaksi. Viikolla 46 päivittäinen hakijamäärä oli noin 300 hakijaa päivässä, jolloin viikossa hakijoita tuli noin 2 000. Alkusyksyn aikana suurin hakijaryhmä olivat irakilaiset, mutta viime viikkoina suuremmaksi ryhmäksi ovat nousseet afgaanit. Maailman kriisialueiden pitkittyneiden konfliktien vaikutukset näkyvät kasvaneina pakolaisvirtoina Euroopassa ja Suomessa. Riippuen yhteisistä eurooppalaisista ratkaisuista sekä eri valtioiden kansallisten toimien vaikutuksista, voi olla mahdollista, että hakijamäärä kääntyy Suomessa laskuun. Mm. Ruotsin päätös ottaa käyttöön rajatarkastukset etelärajoillaan vaikuttanee niin, että hakijamäärä Suomessa vähenee. Talousarvio vuodelle 2016 lähtee laskennallisena olettamana 15 000 hakijasta ensi vuonna.

   Kansallisesti hakijamäärien ollessa suuria, on ollut tärkeää, että Suomeen saapuvat hakijat otetaan vastaan järjestelmällisesti ja hallitusti. Hakijapaine on ollut kova Pohjois-Suomessa, erityisesti Suomen ja Ruotsin raja-alueella Torniossa. Torniossa avattiin syyskuussa järjestelykeskus, jossa maahan tulevat hakijat poliisin toimesta rekisteröidään ja sitten heidät majoitetaan vastaanottokeskuksiin. Raja-alueella suoritetaan poliisin johdolla myös tehostettua ulkomaalaisvalvontaa. Yhtenä keskeisenä turvapaikkatilanteeseen vaikuttavana tekijänä on hakijatilanteen kehittyminen Suomen ja Venäjän rajalla. Suomeen Venäjän kautta ei ole tullut kuin muutama turvapaikanhakija verrattuna määrään, joka Venäjän kautta on hakenut turvapaikkaa Norjasta.

2. Arvio rajatarkastusten käyttöönotosta
   Osa EU-jäsenmaista on palauttanut rajavalvonnan väliaikaisesti Schengen-sisärajoille. Valtioneuvostossa, sisäministeriössä ja Rajavartiolaitoksessa on olemassa valmius palauttaa tarkastukset sisärajoille nopealla aikataululla. Tarkastusten palauttaminen ei kuitenkaan ratkaise tilannetta, etenkään nyt, kun turvapaikanhakijoiden rekisteröinti toimii järjestelmällisesti. Viranomaiselle tehty turvapaikkapyyntö aloittaa aina turvapaikkaprosessin, joten rajavalvonnan palauttamisella ei saavutettaisi tässä tilanteessa juuri suurempia hyötyjä. Kustannukset kuitenkin lisääntyisivät. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan tarkastusten palauttaminen maksaisi 2,5 milj. euroa kuukaudessa. Rajavartiolaitoksen resursseja jouduttaisiin siirtämään sisärajoille itärajalta, jossa Venäjältä saapuneiden turvapaikkaryhmien määrä on myös syksyn aikana kasvanut.

   Ruotsin päätös rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta eletäisille sisärajoilleen voi olla Suomen kannalta myönteinen sen osalta, että Tornioon saapuvien aiemmin rekisteröimättömien turvapaikanhakijoiden lukumäärä todennäköisesti lähtee laskuun. Jos Suomessa rekisteröitäessä todetaan henkilön olevan rekisteröity jo Ruotsissa, meillä on Dublin-sopimuksen mukaiset perusteet palauttaa kyseinen henkilö Ruotsiin odottamaan turvapaikka-asiansa käsittelyä. Koska Suomi on koko maahanmuuttoketjun viimeinen jäsenmaa, Ruotsin ratkaisu ei edelleenkään lisää tarvetta palauttaa rajavalvontaa Ruotsin ja Suomen väliselle rajalle. Luonnollisesti Ruotsin ratkaisu voi suunnata maahanmuuttovirtoja uusille reiteille. Tilanteen kehittymistä seurataan herkeämättä.

3. Näkemys turvapaikanhakijoiden myötä tulevista turvallisuusriskeistä; myös kantaväestön muodostamat turvallisuusriskit, jotka kumpuavat turvapaikanhakijoista
   Suomesta turvapaikkaa hakevien joukkoon mahtuu monenlaisin motiivein varustautuneita henkilöitä, myös rikosten tekijöitä. Rikostilastoissa sanottu ei näy piikkinä ainakaan vielä. Media vaikuttaa kiinnittävän huomiota pienimpiinkin tapauksiin. Tästä syystä turvapaikanhakijoihin liittyviä rikoksia koskevaa tiedotuslinjaa on pohdittu. Vastaanottokeskuksissa on otettu toisinaan yhteen lähinnä nuorten miesten kesken. Turvapaikanhakijoiden kasvun myötä myös sunna- ja shiiamuslimien välinen jännite on lisääntynyt myös hakijoiden keskuudessa.

   Vastaanottokeskusten perustaminen on myös herättänyt vastustusta paikallisessa väestössä ja yksittäisiä tekoja ja maahanmuuttovastaista liikehdintää on todettu. Tekojen taustalla ei kuitenkaan näyttäisi olevan selkeästi organisoitua ja johdettua toimintaa. Teot vaikuttavat olevan yksittäisten suomalaisten henkilöiden tekemiä (esimerkiksi polttopulloisku). Turvallisuustilannetta arvioitaessa voidaan yleisesti ottaen linjata kaksi pääilmiötä: suomalaisten ja turvapaikanhakijoiden välinen rikollisuus sekä turvapaikanhakijoiden keskinäinen rikollisuus. Mikäli turvapaikanhakija on epäiltynä rikoksesta, suoritetaan turvapaikkatutkinta ja esitutkinta rinnakkaisina prosesseina. Mahdollinen vankeusrangaistus ei estä turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

4. Arvio turvapaikkahakemusten käsittelyajoista vuonna 2016
   Suuri hakijamäärä aiheuttaa paineita turvapaikkahakemusten käsittelyaikoihin. Käsittelyaika on ollut tammi-lokakuussa 2015 noin 5 kuukautta, mutta syksyn aikana voimakkaasti kasvanut hakemusmäärä ei vielä näy käsittelyajoissa.

   Jotta Maahanmuuttovirasto pystyy käsittelemään ensi vuonna arviolta 50 000 hakemusta, tarvitaan virastoon vuodelle 2016 määräaikainen käsittelijöiden lisäys. Talousarvioesitykseen 2016 on esitetty kokonaisuudessaan 1 000 htv:n resurssit hakemusten käsittelyyn. Lisäkäsittelijät on palkattu virastoon ensi keväänä ja arviolta kesällä oltaisiin tilanteessa, että vuonna 2015 vireille tulleet hakemukset olisi käsitelty. Vuoden 2016 syys-lokakuussa oltaisiin tilanteessa, jossa päästäisiin käsittelemään edellisten kuukausien aikana jätettyjä hakemuksia. Näin ollen tänä vuonna vireille tulleiden hakemusten käsittelyaika olisi alle vuoden ja ensi vuonna vireille tulleiden hakemusten käsittelyaika tasoittuisi alle puoleen vuoteen. Turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisesti hakemukset tulee käsitellä pääsäännön mukaisesti enintään kuuden kuukauden määräajassa.

5. Miten turvapaikkahakijoiden haastattelut toteutetaan, miten taustat varmistetaan
   Turvapaikkahakemuksen käsittely alkaa turvapaikkatutkinnalla, jossa selvitetään hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti. Tämän suorittaa Rajavartiolaitos tai poliisi (1.11. alkaen myös osassa tapauksia Maahanmuuttovirasto). Tässä yhteydessä hakijan tiedot tarkistetaan eri rekistereistä, esimerkiksi tutkitaan, onko hakijasta kansallinen tai kansainvälinen etsintäkuulutus tai rikosepäily. Turvapaikkatutkinnasta muodostetaan tutkintapöytäkirja, joka tulee Maahanmuuttovirastolle tiedoksi ja tietojen perusteella Maahanmuuttovirasto valmistautuu puhuttelemaan hakijan tämän esittämistä hakemuksen (vainon) perusteista.

   Puhuttelua varten Maahanmuuttoviraston asiantuntija (ylitarkastaja) tutustuu tutkintamateriaaliin, hankkii hakijan kotivaltiosta ja olosuhteista viimeisimmän maatiedon sekä mahdolliset muut lisätiedot/selvitykset. Puhuttelussa hakija kertoo hakemuksensa perusteista ja puhuttelija tekee tarkentavia kysymyksiä.

   Puhuttelija pyrkii kansainvälisen suojelun tai muiden oleskelulupaedellytysten täyttymistä koskevan selvittämisen ohella arvioimaan ja selvittämään, jos hakija on mahdollisesti syyllistynyt sotarikoksiin, rikoksiin ihmisyyttä vastaan tai muihin törkeisiin rikoksiin.

6. Supon mahdollisuudet tutkia turvapaikanhakijoiden taustoja
   Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu lisää Suojelupoliisin työtä. Vuosien 2012–2014 aikana Suojelupoliisin terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden lukumäärä kasvoi 45 %:lla lähes kolmeensataan. Vuoden 2015 ensimmäisen puoliskon aikana kohdehenkilöiden määrä on jatkanut kasvuaan. Suojelupoliisi osallistuu turvapaikkatutkintaan muun muassa seulomalla läpi turvapaikanhakijaksi rekisteröityneet, jolloin on mahdollista jo aivan ensi vaiheessa havaita mahdolliset uhkahenkilöt. Suojelupoliisi seuraa lisäksi turvapaikanhakijoiden määrän kasvun vaikutusta Suomen turvallisuustilanteeseen ja kohdehenkilöiden määrän kasvuun. Suojelupoliisi päivittää uhka-arviotaan tilanteen edellyttämällä tavalla aktiivisesti. Maahantulijoiden lisäksi Suojelupoliisi seuraa vastaanottokeskuksien tapahtumia ja siellä tapahtuvaa toimintaa mahdollisten kielteisten toimintojen kuten radikalisoitumisen osalta, mutta myös turvapaikanhakijoihin kohdistuvan mahdollisen aggression osalta.

7. Talousarvioesitys 2016 ja sitä täydentävän esityksen ennakointi sekä hallinnonalan kipupisteet
   Sisäministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuoden 2016 varsinaisessa talousarvioesityksessä määrärahoja yhteensä 1,330 mrd. euroa. Se on noin 100 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2015 varsinaisessa talousarviossa. Määrärahojen lisäykseen vaikuttaa lähes yksinomaan maahanmuuton muuttunut tilanne ja turvapaikanhakijoiden lisääntynyt määrä.

   Talousarviota täydentävässä esityksessä on maahanmuuton ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvun johdosta edelleen ehdotettu lisäyksiä. Vastaanottotoiminnan menoihin esitetään noin 260 milj. euron lisäystä varsinaiseen talousarvioon nähden, lisäksi Maahanmuuttovirastolle ehdotetaan lisämäärärahaa hakemusten käsittelijöiden lisärekrytointien mahdollistamiseksi (ks. edellä kohta 4.). Lisäresursseja ehdotetaan myös poliisille, Suojelupoliisille ja Rajavartiolaitokselle.

   Määräaikaisia turvapaikkakäsittelijöitä Migriin on rekrytoitu jo loppuvuonna 2015, määrä tulee edelleen kasvamaan vuoden 2016 aikana. Turvapaikkapäätöksenteon on oltava sujuvaa. Hakemukset käsitellään nopeasti, mutta myös laadukkaasti. Virasto pyrkii tekemään perusteettomiin hakemuksiin nopeasti kielteiset päätökset ja poliisi panostaa palauttamisen tehokkuuteen, jotta käsittelyajat eivät houkuttele jättämään turhia hakemuksia. Hakemusten nopea käsittely on inhimillisin ja kustannustehokkain tapa hoitaa asiaa.

   Määrärahalisäykset pohjautuvat arvioihin, joiden mukaan vuonna 2015 Suomeen tulee noin 30 000 turvapaikanhakijaa. Vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden määränä on käytetty laskentaperusteena 15 000 henkilöä. Turvapaikanhakijoista noin 35 % oletetaan saavan myönteisen turvapaikkapäätöksen.

   Hallitusohjelmaan sisältyy panostus sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon. Vuoden 2016 talousarvioesitykseen sisältyy tästä lisäpanostuksesta 28,5 milj. euron lisäys sisäministeriön hallinnonalalle, määrärahalla pystytään turvaamaan sisäisen turvallisuuden toimijoiden toiminnan säilyminen nykytasolla vuonna 2016.

   Hallitusohjelmaan toisaalta säästövelvoitteena sisällytetyt toimintamenosäästöt "kestetään" vielä vuonna 2016 osittain edellä mainitun sisäisen turvallisuuden lisämäärärahan ansiosta. Vuoden 2016 jälkeen kumulatiivisesti kasvavat säästöt tulevat asettamaan sisäisen turvallisuuden toimijat uusien haastavien ratkaisujen eteen. Sisäministeriön kulurakenne on erittäin toimintamenopainotteinen. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että tehdyt vähennykset kohdistuvat lähes suoraan henkilöstömenoihin.

Hallinnonalan kipupisteinä voidaan erityisesti nostaa esiin kaksi hanketta/asiakokonaisuutta:

1. Dornier -valvontalentokoneiden navigointijärjestelmän uusiminen

Euroopan ilmatilan käyttöperiaatteet ja vaatimukset ilma-alusten suunnistusjärjestelmille yhdenmukaistetaan. Muutosten toteutusaikataulussa Suomi on nopeimpien maiden joukossa. Finavian tekemän suunnitelman mukaisesti nykyistä suunnistamista tukevat maalaitteet on poistettu jo marraskuussa 2014 valtaosista Suomen lentokenttiä. Rajavartiolaitoksen lentotoiminnan kannalta keskeisimmille kentille on saatu neuvoteltua Finavian kanssa kahden vuoden jatkoaika nykyisen järjestelmän käytölle.

Rajavartiolaitoksen kahden Dornier -valvontalentokoneen suunnistus- ja radiojärjestelmät ovat pääosin hankintavuodelta 1995, eivätkä ne ole uusien vaatimusten mukaisia. Dornier -koneiden ei ole mahdollista toteuttaa huonon sään lentotoimintaa kentiltä, joissa maalaitteiden muutokset on jo tehty. Siirtymäajan jälkeen tilanne on sama kaikilla Suomen lentokentillä. Myös Frontex-operaatioissa huonon sään lentotoiminta estyy sitä mukaa, kuin operaatioalueiden kentillä tehdään vastaavat maalaitteiden uusimiset. Ensimmäinen merkki tästä on se, että Saksa on jo kieltänyt Dornier-koneiden lennot ilmatilansa kautta koneiden vanhentuneen navigointijärjestelmän takia. Välimeren Frontex-operaation siirtolennon piti mennä Saksan ilmatilan kautta, nyt kone on joutunut kiertämään Saksan ilmatilan.

Huonon sään lentotoiminnan jatkamiseksi suunnistus- ja radiojärjestelmien uusiminen on välttämätöntä toteuttaa vuoden 2016 aikana. Sopimus muutostyöstä on tarkoitus tehdä mahdollisesti jo vuoden 2015 aikana. Vuoden 2015 kehyspäätöksessä hankkeelle myönnettiin 1,25 milj. € rahoitus vuodelle 2018. Rahoitus riittää vain toisen koneen navigointijärjestelmän uusimiseen.

Toisen koneen navigointijärjestelmän uusimiseen esitetään myönnettäväksi 1,25 milj. € rahoitusta.

2. Suojelupoliisin toiminnan tason turvaaminen

Suojelupoliisin toimintaan vaikuttaa tällä hetkellä merkittävästi toimintaympäristön voimakas muutos, joka liittyy muun muassa hybridiuhkiin sekä konfliktialueille matkustajiin. Terrorismin torjunnan ja ääriliikeseurannan valmiuksia tulee kehittää ennalta estävässä kansallisessa ja kansainvälisessä toiminnassa vastaamaan paremmin Suomeen kohdistuvia uhkia ja huolehtia tarvittavien uhka-arvioiden nopeasta saatavuudesta ja ajantasaisuudesta.

Suojelupoliisin toiminnan turvaamiseksi on ehdotettu vuoden 2016 täydentävässä talousarvioesityksessä 800 000 euron lisämäärärahaa.

Tehtyjen maltillisten laskelmien ja arvioiden pohjalta tarvittava lisäys olisi ollut noin 1,1 milj. euroa. Tällä lisämäärärahalla olisi pystytty sekä jatkamaan vuoden 2015 lopussa rekrytoitujen 4 htv:n palkkausta että rekrytoimaan 5 lisähtv:tä vuonna 2016. Kustannuksia aiheutuu myös tulkkauksesta, pienlaitehankinnoista sekä matkustuksesta.

Arvioidun tarpeen ja ehdotetun määrärahan erotus on merkittävä ottaen huomioon myös sen, että Suojelupoliisi siirtyy vuoden 2016 alusta omaksi tilivirastokseen, jolloin poliisitoimen määrärahoja ei ole enää samalla tavalla mahdollista poliisin sisällä kohdentaa erityisesti Suojelupoliisin tarvitsemiin operaatioihin.