24.5.2016 POL-2016-7534

Eduskunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto

VNS 5/2016 vp

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO SISÄISESTÄ TURVALLISUUDESTA

Keskusrikospoliisia on pyydetty otsikkoasiassa kuultavaksi 25.5.2016 pidettävään eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaoston kokoukseen sekä toimittamaan asiasta muistion. Kuulemisen teema koskee erityisesti valtiontalouden kehysten näkökulmaa ja lisärahoitustarvetta sekä vaikutusarviota tilanteesta, mikäli lisärahoitusta ei ole saatavissa. Keskusrikospoliisi kiittää kutsusta kuulemiseen ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta nostetaan hyvin esille poliisin osalta vallitsevan ja näköpiirissä olevan tilanteen sekä toimintaympäristömuutosten aiheuttamat haasteet. Poliisien määrä Suomessa on pienin asukaslukuun nähden koko Euroopassa. Lisäksi se on ollut laskussa jo useamman määrärahakehyskauden ajan.

Selonteossa poliisimiesten määrän todetaan kehyskaudella asettuvan noin 7.000 tasolle. Vuoteen 2020 ulottuva kehyspohja on kuitenkin sellainen, että se mahdollistaa alle 6.500 poliisimiehen tason. Ero on huomattava ja sen vaikutukset koko poliisitoimintaan tulisivat olemaan merkittävät. Poliisihallituksen laskelmien mukaan 7.000 poliisimiehen tason säilyttäminen vaatisi, että poliisille osoitettaisiin vuoteen 2020 ulottuvalla kehyskaudella noin 35 miljoonan euron lisärahoitus.

Poliisin lähtökohtana on Poliisihallituksen vuosille 2017–20 laatiman sopeuttamissuunnitelman mukaisesti asetettavien säästötavoitteiden toteuttaminen suunnitellusti ja hallitusti siten, että poliisimiesten määrän lasku olisi mahdollisimman hillittyä. Haastavassa tilanteessa korostuvat poliisin sisäinen yhteistyö ja yhtenäisyys sekä myös muun yhteistyön edelleen kehittäminen. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö rikostorjunnassa (PTR) on ollut tärkeä voimavara erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden selvittämisessä. Yhteistyö ja selkeät johtamisvastuut korostuvat tältä osin entisestään.

Poliisi selviää kohtuullisen hyvin nykyisillä henkilöresursseillaan kiireellisten hälytystehtävien hoitamisesta ja vakavien rikosten tutkinnasta. Resurssivaje näkyy erityisesti poliisin ennalta estävässä toiminnassa ja yleisvalvonnassa. Ennalta estävällä toiminnalla vaikutetaan rikoskierteen katkaisemiseen varhaisessa vaiheessa, helpotetaan muiden viranomaisten toimintaa ja säästetään kustannuksia, jotka syntyvät oikeusprosessien ja vankeinhoidon seurauksena.

Rikostorjunnan toimintaympäristö on muuttunut nopeasti ja kehitys tulee mahdollisesti jatkumaan vastaavan kaltaisena. Tämä koskee etenkin maahantulotilannetta, mutta myös verkkorikostorjuntaa. Varsinkin näihin ilmiöihin liittyvä rikostorjunnan tason ylläpitäminen ja resursseista huolehtiminen on vallitsevassa tilanteessa ensiarvoisen tärkeää. Tältä osin on huomattava, ettei poliisilla ole olemassa näitä mahdollisesti hyvinkin nopeasti kehittyviä tilanteita varten reserviä tai puskuria.

Selonteon mukaan poliisimiesten määrän vähentäminen kohdistuisi suhteellisesti enemmän rikostutkintaan, jolloin erityisesti massarikosten selvitystaso laskisi. Koska poliisilla on lakisääteinen velvollisuus tutkia sen tietoon tulleet rikokset, jäisi selonteon mukaan rikostorjunnan ainoaksi varsinaiseksi priorisointimahdollisuudeksi vähentää poliisitoimintaa piilorikollisuuden paljastamiseksi. Keskusrikospoliisi ilmaisee tältä osin huolensa, koska piilorikollisuus on suurelta osin yhteiskunnallisesti erityisen vahingollista. Esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus, mukaan lukien huumausainerikollisuus, talousrikollisuus ja kyberrikollisuus ovat lähes täysin piilorikollisuutta. Poliisin paljastava toiminta pitää sisällään laajan keinovalikoiman, jonka heikentäminen vaikuttaisi merkittävästi erityisesti vakavimman rikollisuuden torjuntaan.

Seuraavassa on arvioitu kehyspohjan vaikutuksia Keskusrikospoliisin toimintaan, mikäli lisärahoitusta poliisille ei osoiteta ja poliisimiesten määrä vähenee noin 6.500:een.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

Suomessa ilmenevä järjestäytynyt rikollisuus on tällä hetkellä kohtalaisen vakiintunutta. Arvio järjestäytyneiden rikollisryhmien määrästä on 90. Ryhmiin arvioidaan kuuluvan noin 1.000 jäsentä.

Ulkomaalaisten epäiltyjen osuuden kasvu näkyy erityisesti omaisuusrikollisuudessa. Omaisuusrikoksista epäiltyjen ulkomaalaisten osuutta nostaa liikkuvien ja usein järjestäytyneesti johdettujen rikollisryhmien toiminta.

Järjestäytyneeseen rikollisuuden kannalta keskeistä on jatkuva tehokas erilliseen strategiaan pohjautuva torjuntatyö. Tällä estetään järjestäytyneen rikollisuuden juurtuminen ja siirtyminen yhteiskunnan rakenteisiin, jolloin torjunta ja tilanteen uudelleen haltuunotto olisivat erityisen haasteellisia ja edellyttäisivät merkittävää lisäpanostusta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiaa olisikin tarpeen jatkaa.

Järjestäytynyt rikollisuus on suurelta osin piilorikollisuutta ja mahdollisuudet sen paljastamiseen heikkenisivät huomattavasti mahdollisten leikkausten toteutuessa. Lisäksi rikosten sarjoittamis- ja analyysityö vaikeutuisivat merkittävästi. Näillä voidaan ennakoida olevan huomattavat yhteiskunnalliset vaikutukset.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta

Kuten Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta 2017–2020 on esitetty, tulisi Valtioneuvoston hyväksymän talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa jatkaa ja näin varmistaa torjunnan nykytaso. Tämä mahdollistaisi pitkäjänteisen suunnittelun ja toiminnan edelleen kehittämisen olemassa olevien suunnitelmien mukaisesti. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tulokset ja toiminnan vaikuttavuus ovat kehittyneet nimenomaan toisiaan seuranneiden ohjelmien ja niiden kehittämisen johdosta. Talousrikostorjunta on kustannustehokasta, sillä valtiolle takaisin saatu rikoshyöty ylittää toiminnan kustannukset.

Talousrikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista turvata vain toisen rikostyypin

torjuntaa. Mahdollisten resurssivähennysten vaikutukset talousrikostorjuntaan ovat riippuvaisia talousrikostorjuntaohjelman jatkumisesta.

Tilannekeskustoiminta

Keskusrikospoliisin ylläpitää osana PTR-yhteistyötä yhdessä poliisilaitosten kanssa valtakunnallista rikollisuuden tilanne- ja torjuntakuvaa. Tällä on merkittävä vaikutus rikosten ennalta ehkäisemiseen, torjuntatoimien oikea-aikaiseen ja tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen, rikosten sarjoittamiseen ja analysoimiseen sekä PTR-viranomaisten kohdevalintamenettelyyn.

Mahdolliset leikkaukset heikentäisivät tilanne- ja torjuntakuvan ylläpitämistä, joka laskisi merkittävästi rikostorjunnan tuloksellisuutta.

Maahantulotilanne

Maahantulotilanteella on vaikutusta koko poliisitoimintaan. Keskusrikospoliisi on syksystä 2015 lukien painottanut merkittävästi toimintaansa tilanteen edellyttämällä tavalla. Keskusrikospoliisi on priorisoinut operatiivista toimintaansa voimakkaasti laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan tutkintaan yhteistyössä paikallispoliisin ja sidosryhmien kanssa. Virasto on maahantulotilanteen johdosta keskittynyt muun muassa tilanne- ja torjuntakuvan ylläpitämiseen, analyysien ja raporttien tuottamiseen, sotarikosten tutkintaan, terrorismirikosten ja niihin liittyvien liitännäisrikosten torjuntaan sekä asiakirja- ja sormenjälkitutkimuksiin.

Turvapaikkaprosessissa on tärkeää onnistua tunnistamaan ja ennalta estämään erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden pyrkimykset tilanteen hyödyntämisessä, turvapaikanhakijoiden ja kantaväestön välille mahdollisesti syntyvät jännitteet sekä mahdolliset niin sanotut viharikokset.

Maahantulleiden ja -tulevien joukossa on myös henkilöitä, jotka ovat tottuneet väkivaltaan ja joilla on koulutus erilaisten taktisten keinojen käyttöön. Tällä saattaa olla vaikutusta sisäisen turvallisuuden tilanteeseen. Pidemmällä aikavälillä tällaiset henkilöt saattavat ottaa osansa Suomen huumausainemarkkinoista ja odotettavissa voi olla myös uusimuotoista järjestäytynyttä omaisuusrikollisuutta.

Maahantulotilanteen kehittymisestä riippuen poliisin resurssien suuntaaminen tilannekuvan mukaisesti priorisoituun toimintaan näkyy väistämättä panostuksen ja sen myötä tulosten heikkenemisenä toiminnan muilla osa-alueilla.

Keskusrikospoliisiin on perustettu 1.4.2016 lukien turvapaikkaprosessiin liittyvä rikostorjuntaa ja turvallisuutta tukeva keskitetty toiminto (Tupa-toiminto), jonka tavoitteena on turvata riittävä tiedonsaanti ja oikea-aikainen tiedonkulku eri viranomaisten välillä tilanteessa, jossa turvapaikkatutkinta siirtyi 1.3.2016 lukien poliisilta Maahanmuuttoviraston vastuulle.

Internetissä on todettu ryhmiä, jotka suhtautuvat hyvin kielteisesti pakolaisiin sekä hallituksen pakolaispolitiikkaan. Ryhmät pyrkivät muun muassa organisoimaan mielenilmaisuja, joihin liittyy väkivallan ja yhteenottojen uhka. Vastaanottokeskusten toimintaan on yksittäistapauksina kohdistunut erilaisia uhkaavia tekoja, ja on syytä olettaa, että tällainen toiminta jatkuu.

Poliisin tulee varautua siihen, että maahantulotilanne saattaa muuttua hyvinkin nopeasti, mikä edellyttää tilannekuvan ylläpitämistä, toimivaa tiedonvaihtoa, nopeaa reagointia, tarvittavaa osaamista ja edellytyksiä resurssien kohdentamiselle.

Edellä mainituista syistä poliisimiesten määrän vähenemisellä olisi maahanmuuttotilanteen hoitamiseen merkittävät vaikutukset ja tässä epäonnistuminen vaikuttaisi todennäköisesti huomattavasti turvallisuuden tunteeseen.

Kyberrikollisuuden torjunta

Keskusrikospoliisiin perustettiin 15.4.2015 alkaen Kyberrikostorjuntakeskus. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa poliisiyksiköiden tukeminen sekä kyberrikostorjuntaan liittyvissä asioissa että muussa poliisitoiminnassa, kuten perinteisen rikollisuuden torjunnassa. Esitutkinnalla hankittavat todisteet ovat yhä useammin elektronisessa muodossa ja niiden esillehaku edellyttää vahvaa erityisosaamista.

Kyberrikollisuus tulee muodostamaan tulevaisuudessa lähes yhtä ison uhan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin osittain kasvavassa määrin toteutetaan verkkoympäristössä. Kyberrikollisuus ja sen torjunta ovat maailmanlaajuisestikin iso haaste. Volyymikehityksen myötä myös sen yhteiskunnalle aiheuttamat haitat ovat jatkuvasti kasvussa. Toimivaltuudet, tiedonvaihtoa koskevat säännökset myös kotimaisten toimijoiden välillä ja kansainväliset sopimukset eivät kuitenkaan kovin hyvin tue kyberrikostorjuntaa.

Rahoitustilanteesta huolimatta poliisi näkee Kyberrikostorjuntakeskuksen toiminnan siinä määrin keskeisenä, että sen kehittämistä tulee edelleen jatkaa. Kyberrikostorjunta vaatii henkilöstön lisäksi jatkuvaa panostamista tekniseen kehittämiseen.

Väkivaltarikollisuuteen liittyvän riskin kasvu

Yksittäisten radikalisoituneiden henkilöiden väkivallantekojen ja terrorismin uhka myös Suomessa kasvaa eikä avoin yhteiskunta pysty kovin hyvin tähän varautumaan. Rahavirtojen seuraamisella osana rahanpesun selvittelyä on merkittävä rooli terrorismin torjunnassa.

Edellä todetun ohella todellinen riski ovat yksittäiset väkivaltaa eri tavalla ihannoivat ja rikoksia suunnittelevat vaaralliset henkilöt. Poliisin tiedossa on useita niin sanottuja läheltä piti -tilanteita.

Etenkin sosiaalisen median seurannassa on kyettävä tunnistamaan, ennalta ehkäisemään ja reagoimaan yksittäisiin rikoksia suunnitteleviin vaarallisiin yksilöihin. Tehokas internettiedustelu tukee sekä terrorismin että vaarallisten yksittäisten henkilöiden rikollisen toiminnan torjuntaa. Tietosuojan ylikorostuneisuutta tulisi voida purkaa ja siten lainsäädännöllisin keinoin kyetä lisäämään viranomaisten tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämisen tehostamiseksi.

Poliisille tämän tyyppinen rikollisuus on erityisen haastavaa, koska henkilöillä ei välttämättä ole aiempaa rikollista taustaa. Tilanteiden tehokas ennaltaehkäisy edellyttää poliisilta aktiivista seurantaa ja nopeaa puuttumista. Tapausten seuranta on usein pitkäkestoista ja vaatii huomattavia resursseja. Keskusrikospoliisiin on vuoden 2016 alusta perustettu erillinen toiminto tukemaan poliisin uhka-arviotoimintaa.

Poliisimiesten määrän väheneminen vaikuttaisi huomattavasti mahdollisuuksiin toteuttaa internettiedustelua, analysoida sitä kautta saatua tietoa sekä ennalta estää rikoksia. Turvallisuuden tunteeseen tällä olisi todennäköisesti huomattava vaikutus.

Hybridivaikuttamisen kasvu

Selonteossa on kuvattu hyvin hybridivaikuttamisen kasvu. Keinot valtiollisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tulee kuitenkin olla sekä kyky havaita uhkat että riittävät voimavarat pitkäkestoisenkin tilanteen hallitsemiseksi. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella tulee ensisijaisina torjuntaviranomaisina olla riittävä tilannetietoisuus sekä kyky ja valmius torjua tämän kaltaisia uhkia ennen mahdollista kriisiksi tulkittavaa tilannetta ja kansallista valmiuden nostoa.

Lainsäädännön kehittämistarpeet

Poliisin voimavaratilanteen kehitys suhteessa näköpiirissä oleviin sisäisen turvallisuuden toimintaympäristömuutoksiin edellyttää myös lainsäädännöllisiä toimia.

Poliisilla tulisi lisäksi jatkossa olla muun muassa nykyistä laajempi mahdollisuus tehtävien priorisointiin ja muun muassa kattavan niin sanotun esitutkintapakon sijaan harkintavalta päättää tutkittavaksi otettavista rikosasioista, mikä merkitsisi tutkintavelvollisuuden sijaan tutkintaoikeutta. Tämä koskee niin massarikollisuutta kuin esimerkiksi kyberrikoksia, sillä muun muassa tutkinnan tuoman julkisuuden vuoksi kaikki yritykset eivät välttämättä saata rikostapauksia poliisin tietoon. Tämä puolestaan vaikeuttaa muun muassa torjunnan kannalta tärkeän tilannekuvan muodostamista.

Toimivaltuudet järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ovat kohtuulliset, mutta viranomaisten yhteinen hallinnollinen torjunta on edelleen melko kehittymätöntä. Viranomaisten tulee pystyä tekemään yhdensuuntaisia järjestäytynyttä rikollisuutta estäviä päätöksiä ja toimenpiteitä. Tehokas järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollinen torjunta edellyttää muutoksia, joilla edistetään nykyistä paremmin viranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa tietoja keskenään ja liittää niitä poliisin tilannekuvaan järjestäytyneestä rikollisuudesta.

Tietosuojan ylikorostuneisuutta tulisi voida purkaa ja siten lainsäädännöllisin keinoin kyetä lisäämään viranomaisten tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämisen tehostamiseksi. Tämä nousee erityisesti esille muun muassa vakavien väkivaltatekojen ennalta estämisessä.

Lopuksi

Suomessa on asukaslukuun suhteutettuna vähiten poliiseja Euroopassa. Osin maantieteellisestä asemasta ja toimintaympäristöstä johtuen Suomen poliisin tulokset ovat täysin vertailukelpoisia muihin Euroopan valtioihin nähden.

Merkittävät, ennalta arvaamattomat muutokset poliisin toimintaympäristössä ovat pakottaneet ja pakottavat poliisin suuntaamaan toimintaansa osa-alueille, joilla työmäärä on oleellisesti lisääntynyt. Voimavarojen kohdentaminen ja tehtävien priorisointi heikkenevässä resurssitilanteessa aiheuttavat etenkin valvonnan sekä massarikostutkinnan tason ja sen myötä ennaltaehkäisevän vaikutuksen heikkenemisen.

Resurssitilanteen epävarmuus sekä mahdollisista henkilöstövähennyksistä aiheutuva työtaakan lisääntyminen heikentää merkittävästi työhyvinvointia ja sitoutumista.

Edellä todetun lisäksi on huomioitava muiden viranomaisten turvautuminen poliisin valtakunnallisesti 24/7-periaatteella toimivaan verkostoon, josta syystä poliisin voimavarojen heikentäminen vaikuttaisi myös muiden viranomaisten toimintaan.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos Robin Lardot

Apulaispäällikkö Tero Kurenmaa