SISÄMINISTERIÖ

Hallintovaliokunnan kuuleminen tiistaina 2.10.2018 klo 12:15

HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

VUODEN 2019 TALOUSARVIOESITYS PL 26

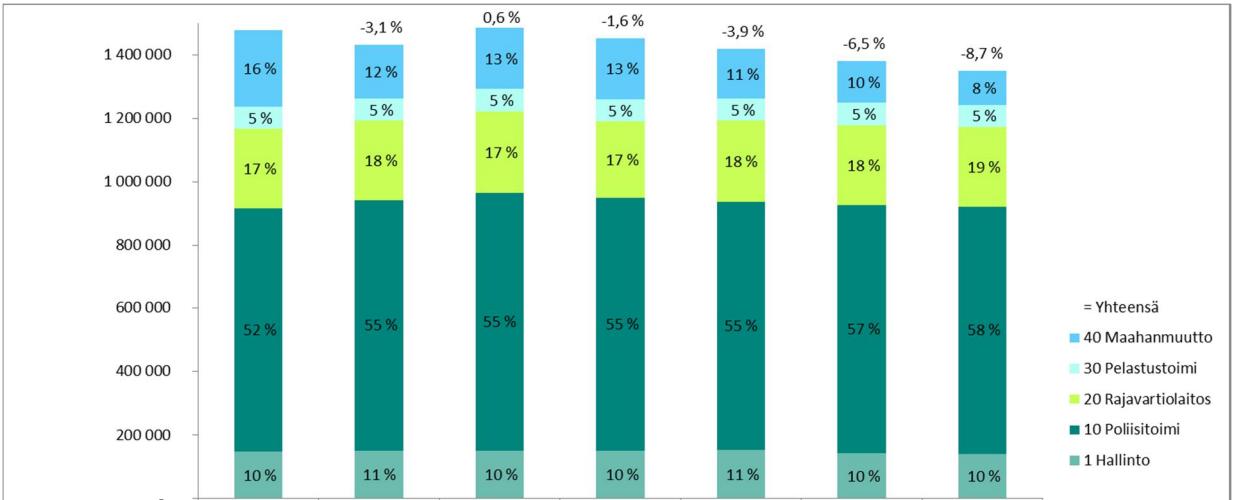
1. Nykytila ja kipupisteitä

Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Keskeisiä teemoja ovat mm. maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, hälytystoiminta ja terrorismin torjunta. Kansainväliset velvoitteet asettavat vaatimuksia toiminnalle. Vuoden 2019 loppupuolella olevaan Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskauteen varaudutaan budjetoimalla sekä poliisitoimen että Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavat määrärahat.

Viime vuosina sisäisen turvallisuuden resurssit on kyetty turvaamaan osin vuosittaisilla päätöksillä vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Toisaalta hallitusohjelman mukaiset toimintamenosäästöt ja muut tehdyt leikkauspäätökset pienentävät toimintamenoja kumuloituvasti siten, että sisäisen turvallisuuden toimijat joutuvat etsimään koko ajan haastavassa toimintaympäristössä uusia, tehokkaampia ja tuottavampia toimintamalleja vähenevien resurssien takia.

Viimeisin esimerkki tästä on kevään kehyspäätöksessä asetettu toimintamenoja leikannut tuottavuustavoite (-0,3 %), jonka tulisi kohdistua toiminnan digitalisaatioon ja tuottavuuden kehittämiseen vuodesta 2020 alkaen. Kumuloituessaan tämä merkitsisi vuonna 2029 SM:n hallinnonalan määrärahojen leikkausta noin 30 milj. eurolla. Tämä ja muut toimintamenoihin jo aiemmin kohdistuneet säästöt ja/tai uudet velvoitteet, joilla ei vielä ole varmistettua rahoituspohjaa edellyttävät toiminnan edelleen tehostamista ja vaihtoehtoisten ratkaisujen etsimistä esimerkiksi talousarvion ulkopuolisten rahoitusmahdollisuuksien (EU) tai laajojen poikkihallinnollisten avausten kautta (erillinen digitalisaatiorahoitus).

Sisäministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuodelle 2019 määrärahoja yhteensä 1,452 mrd. euroa, joka on noin 24 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2018 varsinaisessa talousarviossa. Pääluokan määrärahoista poliisitoimen osuus on 55 %, Rajavartiolaitoksen 17 %, pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitoksen 5 % ja maahanmuuton 13 %. Vuoden 2022 kehystaso SM:n hallinnonalalla on 1,348 mrd. euroa (vähennystä vuoteen 2019 on yli 100 milj. euroa).



	2018 TAE	2019 JTS	2019 TAE SM:n ehdotus	2019 TAE HE	2020 JTS	2021 JTS	2022 JTS
%-muutos 2018 tasoon		-3,1 %	0,6 %	-1,6 %	-3,9 %	-6,5 %	-8,7 %
= Yhteensä	1 476 190	1 430 317	1 485 777	1 452 497	1 418 552	1 379 956	1 348 042
40 Maahanmuutto	240 373	168 788	193 659	193 162	157 033	131 766	106 708
30 Pelastustoimi	67 591	67 840	70 216	68 477	69 009	69 846	68 083
20 Rajavartiolaitos	250 792	251 051	256 831	241 944	254 538	252 547	251 208
10 Poliisitoimi	769 661	791 809	813 947	797 965	785 974	783 453	781 439
1 Hallinto	147 773	150 829	151 124	150 949	151 998	142 344	140 604

Korotustarpeet ja kehittämisehdotukset ovat viime vuosina painottuneet volyymiltään poliisitoimen ja Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin. Vuosittain toistuva määrärahatasojen uudelleenarviointi ja muutokset vaikeuttavat pitkäjänteistä toiminnan ja talouden suunnittelua.

Yllä olevassa taulukossa vuosi 2019 esitetään kolmella sarakkeella: Kevään kehyspäätöksen mukainen taso vuodelle 2019 oli 1,430 mrd. euroa, sisäministeriön ehdotus vuoden 2019 talousarvioksi oli yhteensä 1,485 mrd. euroa (+ 55 milj. euroa keväällä päätettyyn kehystasoon nähden), sekä nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys vuoden 2019 talousarvioksi (+ 22 milj. euroa keväällä päätettyyn kehystasoon nähden).

Vuosittain siis osa kehittämisehdotuksista pystytään ottamaan mukaan seuraavan vuoden talousarvioon kehyspäätöksen mukaisen tason ollessa riittämätön. Nyt käsiteltävänä olevaan talousarvioehdotukseen liittyvät toiminnalliset määrärahalisäykset vaihtelevat toimialoittain; poliisi sai kevään kehyspäätöksen yhteydessä tasokorotuksen vuodelle 2019 (18,044 milj. euroa), mutta varsinaisessa budjettiehdotuksessa ehdotetut uudet velvoitteet, toimitilakustannusten nousu tai digitaalinen ja teknologinen kehittäminen eivät rahoitusta saaneet. Toisaalta Rajavartiolaitos on viime vuosina saanut kehyspäätöksen ylittävää määrärahaa nimenomaan uusien velvoitteiden hoitamiseen jolloin perustoiminnan tasoon on jouduttu tekemään sopeutustoimia.

Toimialakohtaisia painotuksia ja kipupisteitä tullaan kuvaamaan tarkemmin lukukohtaisissa kappaleissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarpeen tuoda esiin yleinen huoli valtion toimitilakustannusten ja tietojärjestelmäpohjaiseen kehittämiseen liittyvien kustannusten noususta samalla kun kehyskauden loppua kohti kehystaso laskee kaikilla sektoreilla.

ICT-riippuvainen kehittäminen on suuressa roolissa kaikessa kehittämistoiminnassa, jossa pyritään kustannustehokkuuteen ja uusiin toimintamalleihin tai digitalisaation ja mobiliteetin kasvattamiseen. Tämän merkityksen lisääntyminen on ristiriidassa ICT-kehittämiseen allokoidun rahoituksen kanssa, myöskään toivottuja volyymihyötyjä sisäisen palveluntuottajan palveluista ei ole ainakaan vielä saatu.

Näihin toiminnan suunnittelun osa-alueisiin ja kestävien ratkaisujen löytämiseen tulee jatkovuosina kiinnittää erityistä huomiota, kustannuspaineet vaikuttavat väistämättä operatiiviseen toimintaan ja edelleen toiminnalliseen tuloksellisuuteen.

2. Suunnittelua ohjaavia linjauksia

Sisäisen turvallisuuden selontekomietinnön huomioon ottaminen

Hallitus antoi toukokuussa 2016 eduskunnalle selonteon sisäisestä turvallisuudesta. Selonteossa arvioitiin turvallisuusympäristön uusia haasteita erityisesti sisäministeriön hallinnonalan ja sen tuottamien palvelujen näkökulmasta. Sisäisen turvallisuuden strategia on sisäisen turvallisuuden selonteon jatke. Strategia tarkastelee sisäistä turvallisuutta laajan turvallisuuskäsityksen näkökulmasta.

Kaikki selonteon antamisen ja siitä annetun hallintovaliokunnan mietinnön jälkeen sisäministeriössä tehty strateginen suunnittelu pohjautuu valiokunnan kannanotossaan edellyttämiin seikkoihin. Näitä kokonaisuuksia ovat mm.:

- Koko sisäisen turvallisuuden strategia toimenpiteineen
- Ennakointi- ja analyysitoiminnon kehittäminen
- Ohjauksen ja johtamisen kehittäminen (mm. erillinen Ramboll -selvitys ja siitä johdetut toimet)
- Sisäisen turvallisuuden tila -raportin valmistelun käynnistäminen
- Konsernistrategian laadinnan käynnistäminen
- Ennalta ehkäisevän toiminnan korostaminen mm. suunnittelumääräyksissä
- Resurssisuunnittelun kehittäminen

Edellä mainituilla kokonaisuuksilla parannetaan:

- Strategista tarkastelua ja vaikuttavuutta
- Muutokseen ja toimintaympäristön muutokseen vastaamista
- Resurssi- ja vaikuttavuustarkastelu yhdessä = mitä rahalla saadaan aikaan

Toimet täsmäävät nimenomaan valiokunnan lausumissaan esittämien epäkohtien korjaamiseen

Tämän lisäksi SM antaa vuoden 2020 loppuun mennessä kirjallisen selvityksen toimista, joihin valiokunnan mietinnön johdosta on ryhdytty. Tässä selvityksessä käydään mm. yllämainittujen toimien tulokset läpi suhteessa valiokunnan esittämiin lausumiin.

Turvallisuus- kärkihanke ja sen toimeenpano

Sisäministeriössä yhteisesti valmistellulla toimeenpanosuunnitelmalla toteutetaan hallituksen toimintasuunnitelmaan sekä sisäisen turvallisuuden selontekoon ja strategiaan sisällytettyjä toimenpiteitä (57 toimenpidettä) sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Suunnitelmassa esitetään mm. terrorismiuhkien konkretisoitumisesta johtuvat, muihinkin uhkiin vastaavat nopeat ja pitemmän aikavälin toimenpiteet ja esitykset. Pääosa toimenpiteistä pystytään toteuttamaan nykyisillä määrärahoilla. Lainsäädäntöhankkeiden aiheuttamat resurssitarpeet arvioidaan kuitenkin ao. hankkeiden yhteydessä erikseen.

Kuva 2. Sisäministeriön hallinnonalan henkilötyövuodet 2014–2019

Virasto	Tot. 2014	Tot. 2015	Tot. 2016	Tot. 2017	TA 2018	TA 2019
Hallinnon tietotekniikkakeskus	411	395	149			
Hätäkeskuslaitos	665	596	581	585	600	600
Maahanmuuttovirasto	384	448	904	801	900	860
Pelastusopisto (1	129	130	123	129	131	115
Poliisihallitus,	9 842	9 754	9 808	9 648	9 811	9 782
josta poliisimiehet	7 389	7 332	7 211	7 148	7 237	7 252
Rajavartiolaitos	2 696	2 710	2 645	2 635	2 676	2 850
Sisäministeriö (2	256	194	188	194	195	213
Suojelupoliisi	236	250	288	309	412	500
Kaikki yhteensä (3	14 618	14 478	14 691	14 315	14 725	14 920

1) Sisältää Kriisihallintakeskuksen (CMC) henkilöstön vuosina 2014-2018

2) vuoden 2019 luku sisältää 18 Kriisinhallintakeskuksen (CMC) henkilöstöä

3) Vuosien 2014-2017 toteumaluvut Tahtista

3. Hallinto 26.01

Sisäministeriön pääluokan Hallinto -luku koostuu sisäministeriön toimintamenoista, siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien menoista, hallinnonalan tietohallinnon menoista, kv. järjestöjen jäsenmaksuista, eräistä avustuksista sekä uutena momenttina öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta.

EUSA-rahastomomentti (EU-rahastot sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan) ja hallinnonalan arvonlisäveromenot ovat kehyksen ulkopuolista menoa tässä luvussa.

Ministeriön toimintamenot ja hallinnonalan yhteiset momentit

Sisäministeriön toimintamenoihin esitetään vuodelle 2019 yhteensä 14,545 milj. euroa.

Esitetty määräraha on 0,734 milj. euroa suurempi kuin vuoden 2018 talousarvion määräraha. Momentin tasoa nostaa mm. valtion sopimusratkaisusta aiheutuviin palkkaustarkistuksiin esitetty määräraha (0,539 milj. euroa) Momentin tasoa pienentää mm. hallitusohjelman mukaiset leikkaukset. Vuoden 2019 htv-tavoite sisäministeriön toimintamenot -momentilla on 185 (2018 arvio: 185).

Vuoden 2019 aikana jatketaan lähestyvän Suomen EU-puheenjohtajakauden valmistelua valtioneuvoston kanslian johdolla. Puheenjohtajakauteen valmistautuminen tarkoittaa käytännössä ministeriön yhteisten EU-/kv-painopisteiden ja tavoitteiden pohtimista sekä resurssien kohdentamista oikein.

Tietohallintomenoihin esitetään vuodelle 2019 yhteensä 8,017 milj. euroa.

Momentilta rahoitetaan hallinnonalan yhteiset tietohallintomenot, kuten Suomen Turvallisuusverkot Oy:n (S-TUVE) verkkomaksu (SM:n hallinnonalan osuus on noin 7 milj. euroa vuodessa), yhteiskäytössä olevien tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämismenoja sekä tiettyjä turvallisuusverkkoon (TUVE) liittyviä hallinnonalan menoja.

Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan esitetään vuodelle 2019 yhteensä 5,5 milj. euroa.

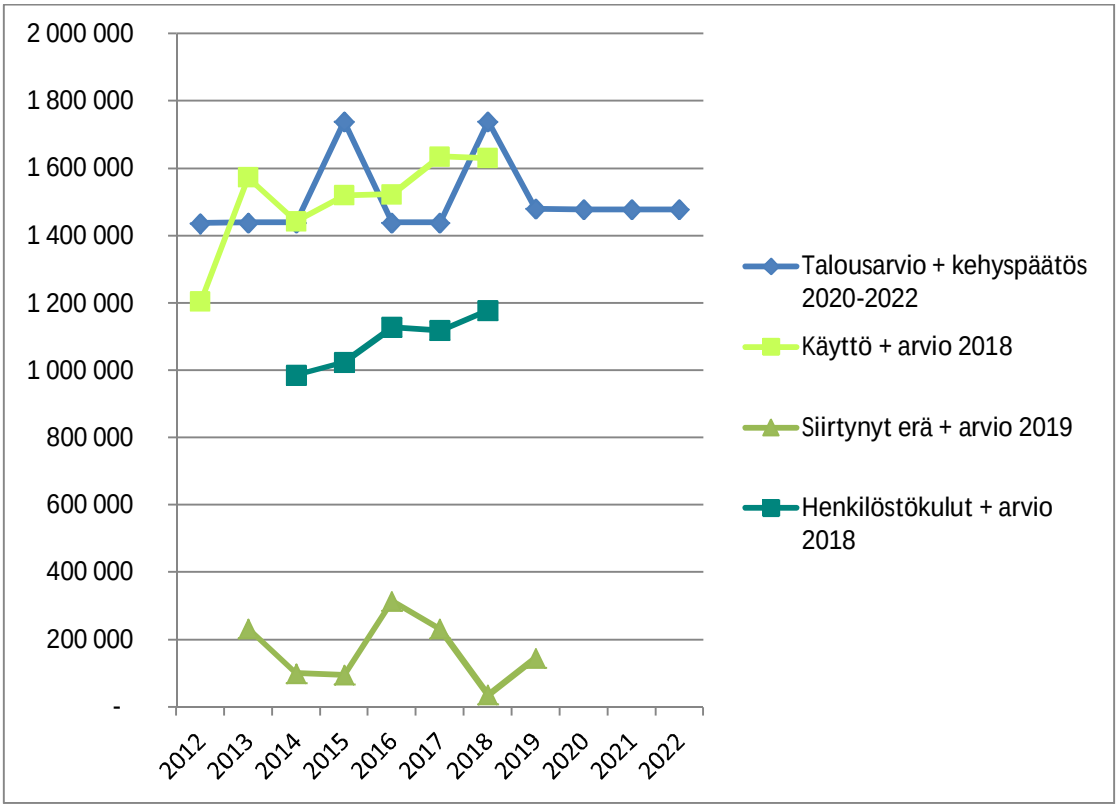
Vastuu öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntatehtävistä siirtyy ympäristöministeriöltä sisäministeriölle. Siirto toteutetaan vuoden 2019 alusta alkaen. Lainsäädännölliset muutokset toteutetaan pelastuslain muutoksella. Tehtävien siirrossa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen kiireellisen torjunnan operatiivinen johtaminen keskitetään sisäministeriön hallinnonalalle. Muutoksilla luodaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan valtakunnallisesti selkeä operatiivisen johtamisen kokonaisuus, joka hyödyntää entistä monipuolisemmin meripelastustoimen ja pelastustoimen viranomaisten olemassa olevia johtamis- ja toimeenpanokykyjä sekä erityisosaamista. Ympäristöministeriön pääluokasta siirretään 5,5 milj. euron määräraha tähän tarkoitukseen.

Hallinnonalan arvonlisäveromenot ovat kasvaneet. Vuoden 2019 määräraha on 100,0 milj. euroa (kehyksen ulkopuolella).

Siviilikriisinhallinta

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin esitetään vuodelle 2019 yhteensä 1,480 milj. euroa. Määräraha laskee nykyisestä, sillä vuoden 2018 määrärahaan sisältyi 300 000 euron lisämääräraha vuoteen 2017 nähden. Ensi vuonna määräraha laskee jälleen vuoden 2017 tasolle.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien momentin määrärahataso, käyttö ja rahoituksen kohdentuminen henkilöstöresursseihin vuosittain ovat esitettynä seuraavasti:



Suomi osallistuu tällä hetkellä erittäin haastaviin operaatioihin Ukrainassa, Sahelin alueella, Afrikan sarvessa sekä Irakissa, ja tämä asettaa merkittäviä vaatimuksia kotimaan valmiuden toiminnoille, kuten koulutukselle, rekrytoinnille, logistiikalle sekä työnantajavelvollisuuksiin

kuuluville tehtäville. Momentin nykyisellä tasolla Kriisinhallintakeskus pystyy toteuttamaan kotimaan valmiuteen liittyvät tehtävänsä ilman, että Suomen osallistuminen kansainvälisiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin vaarantuu. Määrärahatason laskusta johtuen, vuodesta 2019 eteenpäin Kriisinhallintakeskuksella tulee olemaan vain rajalliset mahdollisuudet kehittää siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta tai järjestää syventäviä erikoistumiskursseja. Tämä tulee heikentämään Suomen valmiutta lähettää haastaviin ja vaarallisiin operaatio-olosuhteisiin riittävän koulutettuja ja osaavia asiantuntijoita.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien järjestäminen on muutostilassa johtuen Kriisinhallintakeskuksen siirrosta sisäministeriön yhteyteen vuoden 2019 alussa. Kriisinhallintakeskuksen siirto Kuopiosta Helsinkiin tulee aiheuttamaan erityisesti vuosille 2019–2020 päällekkäisiä kustannuksia.

Siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvien henkilöiden menot maksetaan ulkoministeriön momentilta 24.10.21.

EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan

Momentin vuoden 2019 määräraha on 20,165 milj. euroa (kehyksen ulkopuolinen).

EU:n rahoitusohjelmakaudelle 2014—2020 on perustettu kaksi sisäasioiden rahastoa:
- Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF) sekä
- Sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF), joka jakautuu ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen (ISF-B) sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen (ISF-P).

Sisäasioiden EU-rahastoja (EUSA-rahastot) toimeenpannaan valtioneuvoston hyväksymien rahastojen kansallisten ohjelmien ja niitä tarkentavien kansallisten toimeenpano-ohjelmien mukaisesti.

Vuonna 2019 EUSA-rahastojen menojen on arvioitu toteutuvan seuraavasti:

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto AMIF, perusosa	3 000 000
AMIF uudelleensijoittamisen määräraha (ml. kiintiö)	5 670 000
ISF-B Sisäisen turvallisuuden rahasto, ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskeva rahoitusväline, perusosa	7 195 000
ISF-B Merivenehankinta	1 000 000
ISF-B MTR-lisärahoitus	2 000 000
Tekninen apu	1 300 000
Yhteensä	20 165 000

Rahastot, joissa on perusosa, sisältävät myös ns. muuttuvan osan. Tällöin rahastoista on mahdollista saada kansallisiin ohjelmiin perusosan lisäksi rahoituksen muuttuvana osana erillistä määrärahaa. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) erillisrahoitusta voi saada vastaanotettujen uudelleensijoitettujen pakolaisten, EU:n sisällä siirrettävien turvapaikanhakijoiden ja Turkista uudelleensijoitettavien syyrialaisten lukumäärien perusteella. Perusrahoituksen lisäksi saatavan erillisen rahoitusosuuden lopullinen määrä ei

ole vielä tiedossa vaan se täsmentyy vastaanotettavien, rahoituksen perusteena olevien henkilöiden lukumäärien perusteella.

Uudelleensijoitettavien kiintiöpakolaisten vastaanotosta saatava erillisrahoitus voi kasvattaa merkittävästi Suomen rahastosta saamaa kokonaismäärärahaa. Erillismäärärahan enimmäismäärä hyväksytään osaksi jäsenvaltion kansallista ohjelmaa kahden vuoden välein ja sen saamiseksi pakolaisten tulee saapua Suomeen ohjelman hyväksymistä seuraavan kahden vuoden aikana. Yhdestä uudelleensijoitettavasta kiintiöpakolaisesta maksettava kertakorvaus on 6 000 euroa tai EU:n uudelleensijoittamisohjelman painopisteiden mukaisten ryhmien osalta 10 000 euroa henkilöä kohti. Kaikkiaan aikavälillä 2018–2020 Suomelle arvioidaan tuloutuvaksi 16,22 milj. euroa yhteensä 1 670 uudelleensijoitettavasta henkilöstä. Näistä 1 550 henkilön arvioidaan kuuluvan EU:n uudelleensijoittamisohjelman painopisteiden mukaisiin ryhmiin, jolloin korvaus on 10 000 euroa henkilöä kohden.

Rahastojen hallinnointiin allokoidun teknisen avun määrä tulee koostumaan perusosan lisäksi noin 5 prosentin osuudesta jäsenvaltiolle myönnetyn erillisrahoituksen kokonaissummasta.

Suomeen vuoden 2019 aikana tuloutuvaksi arvioitu kertymä koostuu sisäisen turvallisuuden rahaston ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ennakkomaksuista ja uudelleensijoitettujen henkilöiden sekä teknisen avun maksatushakemukseen perustuvista korvauksista.

EU:lta saatavat tulot EUSA-rahastoista on budjetoitu momentille 12.26.98. Tulot ja menot tasapainottuvat ohjelmien loppuun mennessä.

4. Poliisitoimi 26.10.

Vuoden 2019 talousarvioesitys

Talousarvioesityksen poliisitoimen luvussa kuvataan sekä poliisitoimen että Suojelupoliisin tulot ja menot sekä keskeisimmät toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet ml. resurssit talousarviovuodelle. Lisäksi luvussa on esitetty maastapoistamisiin ja noutokuljetuksiin ehdotettavat menot ja viranomaisten kenttäjohtojärjestelmän (KEJO) menot.

Poliisitoimen ja Suojelupoliisin toimintamenot

Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla pyritään vaikuttamaan osaltaan siihen, että Suomi on edelleen yksi Euroopan turvallisimmista maista vaikka poliisitoimen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Keskeisimmät poliisin toimintaan vaikuttavat toimintaympäristömuutokset liittyvät kansainvälisen ja kotimaisen turvallisuustilanteen muuttumiseen lyhyessä ajassa, laajamittaiseen maahantuloon ja laittomaan maahantuloon liittyvään rikollisuuteen, digitalisaation ja ICT:n nopeaan kehittymiseen sekä uusiin uhkakuviin, muun muassa hybridivaikuttamiseen. Hybridivaikuttamisen keinot valtiollisen vaikuttamisen välineenä ovat lisääntyneet. Toimintaa on priorisoitava taloudellisten resurssien mahdollistamissa puitteissa ja erityisesti HARVA-alueiden palveluiden turvaaminen on yhä haastavampaa.

Poliisin turvallisuuteen liittyvien tehtävien näkyvyyttä ja palvelujen saatavuutta olisi lisättävä myös digitalisaatiota ja teknisiä ratkaisuja hyödyntäen. Samalla osaltaan pystyttäisiin var-

mistumaan siitä että poliisi pystyy vastaamaan kiireellisen avun tarpeeseen nykytasolla. Nykyisen turvallisuustoimintaympäristön nopeat muutokset edellyttävät kykyä varautua vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin. Poliisi reagoi toimintaympäristön muutoksiin ennakoimalla ja kohdistamalla toimenpiteet ja voimavarat turvallisuuden kannalta kriittisiin asioihin yhdessä muiden turvallisuusalan toimijoiden kanssa turvallisuusriskien analysointiin, tietojohtoisuuteen ja oikeaan tilannekuvaan perustuen.

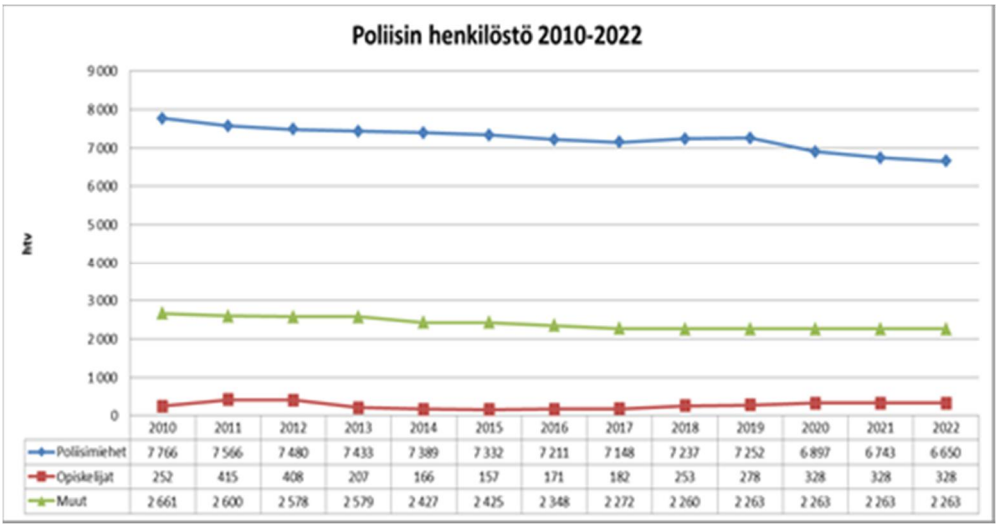
Vuoden 2019 loppupuolella olevaan Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskauteen varaudutaan budjetoimalla poliisitoimen ja Suojelupoliisin toimintamenoihin turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavat määrärahat. Osa kalustohankintoihin liittyvistä määrärahoista on budjetoitu jo kuluvalle vuodelle.

Poliisikoulutuksen aloituspaikkamäärät on suunniteltu vuodelle 2019 ja jatkovuosille (kehyskaudella) 400 aloittavan opiskelijan mukaisesti, mikä on koulutuksen järjestämisen näkökulmasta enimmäismäärä. Aloituspaikkamäärän taso olisi pystyttävä pitämään edellä mainitun suuruisena huomioiden poistumaennusteet.

Poliisin mahdollisuus varautua ennakoimattomiin muutoksiin turvallisuustilanteessa on vähäinen, eikä taloudellista liikkumatilaa käytännössä ole. Vuodesta 2020 alkaen nykypäätöksillä myönnetyt määrärahat eivät ole riittävät ydintoimintojen turvaamiseen. Poliisimiesten määrän vähetessä erityisesti kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuus pyritään turvaamaan ja ihmisten turvallisuutta ylläpitävä toiminta priorisoidaan.

Poliisin menoeristä erityisesti toimitilamenot ja ICT-menot ovat kasvussa tulevina vuosina. Jatkuvasti vähenevien investointiresurssien johdosta poliisi on jo vuosien ajan joutunut keskittämään kalustouusintojen voimavarat keskeisimpään kenttätoiminnassa tarvittavaan kalustoon. Poliisihallitus tuottaa yhdessä Senaatti Kiinteistöjen kanssa vuoden 2018 loppuun mennessä pitkän aikavälin toimitilasuunnitelman. Nykyinen poliisin kehys ei mahdollista näiden kustannusten kasvuun vastaamista ja samalla kiinnipitämistä 7 200 poliisimiehen tavoitetasosta.

Poliisihallituksen kulurakenne vuonna 2019 (arvio)	
Henkilöstömenot	68,5 %
Toimitilamenot	9,3
Kehittämistoiminta (ml. htv)	2,5
ICT-menot	5,3
Hankinnat	3,8
Palkeet	0,7
Muut kulut	9,7
Ei kohdistettu	0,2
	100,0 %

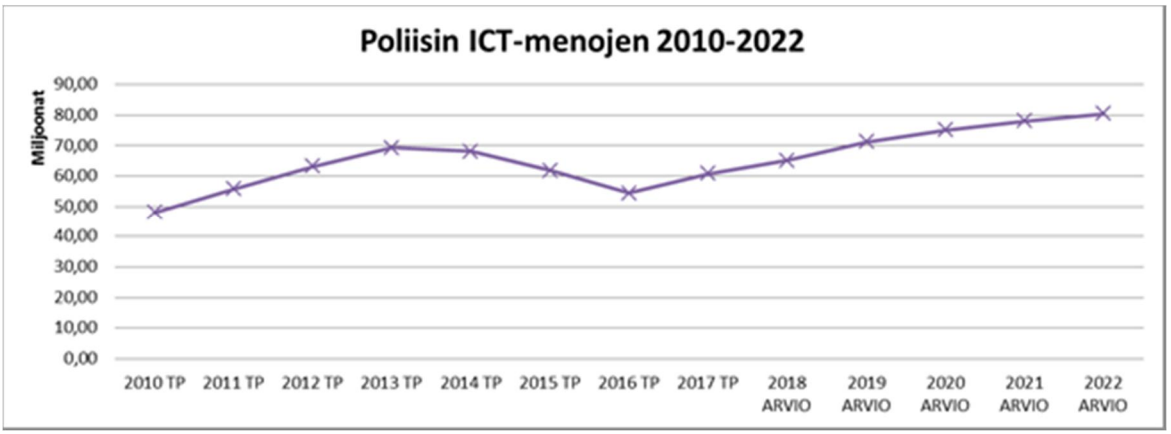


	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Poliisimiehet	7 766	7 566	7 480	7 433	7 389	7 332	7 211	7 148	7 237	7 252	6 897	6 743	6 650
Opiskelijat	252	415	408	207	166	157	171	182	253	278	328	328	328
Muut	2 661	2 600	2 578	2 579	2 427	2 425	2 348	2 272	2 260	2 263	2 263	2 263	2 263

Lähde: Poliisihallitus



Lähde: Poliisihallitus



Lähde: Poliisihallitus

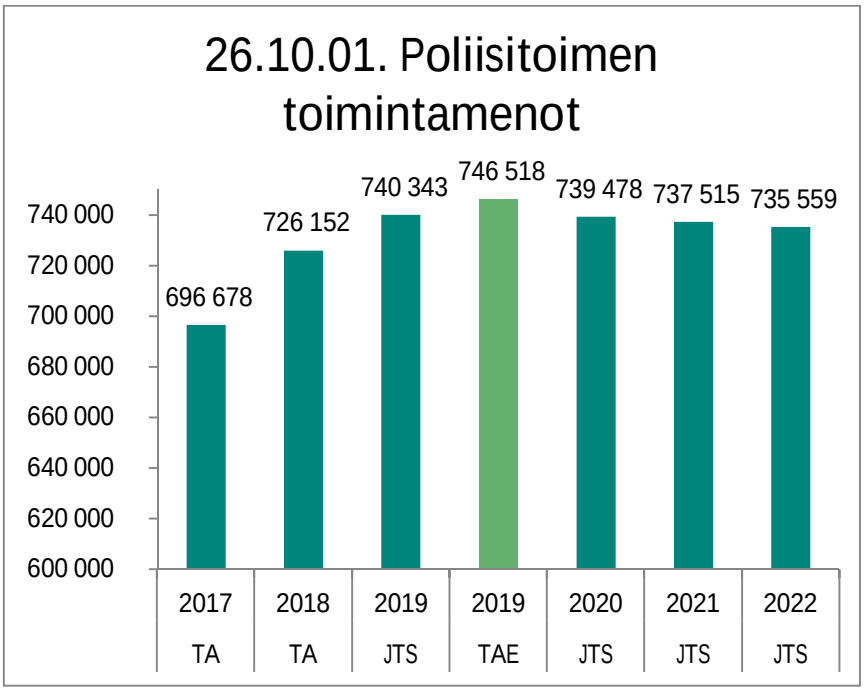
Määrärahat

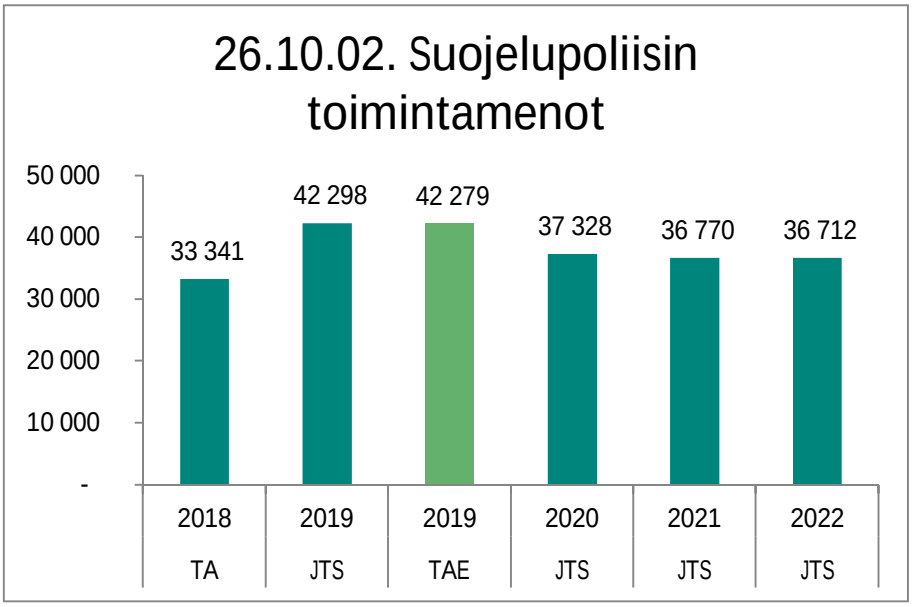
Poliisi pyrkii vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksiin ja monimutkaistuvaan tehtäväkenttäänsä seuraavin taloudellisin edellytyksin:

Poliisitoimen toimintamenoja (poliisi ja Suojelupoliisi yhteensä) ehdotetaan korotettavan 798 milj. euroon (kehyspäätös keväällä 792 milj. euroa). Vuoden 2018 varsinaiseen talousarvioon verrattuna nousua on 28 milj. euroa.

Poliisin ydintoiminnan turvaamiseen kohdistettiin kevään kehyspäätöksessä 18,044 milj. euron tasokorotus vuodelle 2019. Tällä päätöksellä halutaan varmistaa poliisin kyky ylläpitää henkilötyövuosimääränä mitattuna noin 7 200 poliisimiehen taso normaalioloissa.

Elokuussa hallitus päätti budjettiriihessään ehdottaa lähiöpoliisitoimintaan, ennalta estäviin toimenpiteisiin sekä poliisin toiminnan kannalta haasteellisille ja harvaanasutuille alueille kohdennettavaksi lisäresursseja, yhteensä 5,8 milj. euroa vuodelle 2019.





Kansallisen turvallisuuden takaaminen voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää Suojelupoliisin toimintaedellytysten varmistamista ja suorituskyvyn kehittämistä

lisäämällä henkilövoimavaroja ja teknisiä valmiuksia. Talousarvioehdotuksessa vuodelle 2019 varaudutaan osoittamaan 10,0 milj. euron lisäraha siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon. Tämän lisäksi Suojelupoliisin ydintoiminnan turvaamiseksi ja toimintakyvyn säilyttämiseksi nykytasolla vahvistetaan viraston rahoitusta pysyvästi vuodesta 2019 eteenpäin 2,5 miljoonalla eurolla. Tästäkin päätettiin jo kevään kehyspäätöksen yhteydessä. Vuoden 2019 määrärahatasoa nostaa vielä SSK-hanke (Suojelupoliisin suorituskyvyn tehostaminen), jonka rahoitus päättyy v. 2019 jälkeen.

5. Rajavartiolaitos 26.20.

Turvallisuustilanteessa ei ole näköpiirissä nopeaa käännettä parempaan. Tilannekehityksen ennustettavuus säilyy heikkona. Turvallisuus on nostettu EU:n kehittämisen prioriteetiksi ja hallituksen painopistealueeksi. Rajaturvallisuus on muuttuneen turvallisuustilanteen keskiössä. Tilanteeseen vastaaminen edellyttää Rajavartiolaitokselta ennen kaikkea riittävää henkilöstöä, kalustoa ja toimivaltuuksia.

Taloustilanne ja tehtävien priorisointi

Hallitus on osoittanut vuosien 2017 ja 2018 kehyspäätöksissä Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin lisämäärärahat yli 200 rajavartijan palkkaamiseksi. Lisäys kohdennetaan itärajan valvontaan, lisääntyvien EU-velvoitteiden hoitamiseen ja Helsinki-Vantaan kasvavan liikenteen sujuvuuden takaamiseen.

Lisämääräraha tulee käyttää käyttötarkoituksensa mukaisesti lisääntyvien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen. Lisämääräraha ei poista Rajavartiolaitoksen muihin tehtäviin kohdistuvaa sopeuttamistarvetta. Rajavartiolaitos on esittänyt useaan kertaan 12 miljoonan vuotuista lisärahoitusta nykyisen palvelutason säilyttämiseksi. Sopeuttamistoimina muun muassa suljetaan merivartioasemia, säästetään Turun helikopteritukikohdan lennonvarmistuspalveluista ja luovutaan vartiolaiva Merikarhun operatiivisesta käytöstä. Rajavartiolaitos tehostaa sisäistä hallintoaan keskittämällä ja karsimalla esikuntatoimintojaan. Kuljetusvälineiden määrää vähennetään ja niiden käyttöikää jatketaan. Tieto- ja valvontajärjestelmien osalta keskitytään nykyisten järjestelmien ylläpitoon minimitasolla.

Rajavartiolaitoksen tehtävien priorisointi perustuu sisäisen turvallisuuden selonteon linjauksiin ja turvallisuusympäristön muutoksen vaatimuksiin. Rajavartiolaitos keskittyy huolehtimaan itärajan perustason valvonnasta, rajanylitysliikenteen turvallisuudesta sekä meripelastuksen johtamisesta. Lisäksi sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteet hoidetaan täysimääräisesti.

Liikenne Helsinki-Vantaan lentoasemalla kasvaa huomattavasti ennakoitua nopeammin. Vuonna 2018 kasvu on ylittänyt jo 20 %. Rajavartiolaitos komensi sisäisesti pääosin itärajalta 40 rajavartijaa paikkaamaan kesällä 2018 Helsinki-Vantaan akuuttia henkilöstöpulaa.

Vuoden 2019 talousarvioesitys

Rajavartiolaitoksen lisääntyvien tehtävien toteuttamiseksi Rajavartiolaitos esitti 8,6 milj. euron määrärahalisäystä vuodelle 2019. Sisäministeriö sisällytti esitykseensä 5,8 milj. euron lisäyksen. Hallituksen esitys sisältää 1,8 milj. euron lisäyksen ja 2,1 milj. euron leikkauksen Rajavartiolaitokselle päätettyyn kehykseen.

Hallituksen esitys sisältää 1,8 milj. euron lisärahoituksen Helsinki-Vantaan ennakoitua nopeammin kasvaneen liikenteen tarkastuksiin. Esitetty summa käytetään 20 rajavartijan palkkaukseen ja 50 koulutukseen. Rajavartiolaitos tarvitsee vuodelle 2020 palkkamäärärahat tälle 50 henkilön lisäykselle.

Hallituksen esitys sisältää myös 2,1 milj. euron leikkauksen hallituksen kehyspäätöksessä 2017 myöntämiin määrärahoihin. Määrärahoilla oli tarkoitus kouluttaa rajavartijoita sekä uusia rajatarkastusautomaatteja ja tietojärjestelmiä vuodelle 2020 ajoittuvaa EU:n rajanylitystietojärjestelmän (EES) käyttöönottoa varten. Rajavartijat on rekrytoitu kurssille ja aiotut hankinnat on käynnistetty. Leikattu määräraha tarvitaan hallituksen kehyspäätöksen mukaiseen tarkoitukseensa vuodelle 2019.

Rajavartiolaitoksen vuokrat Senaatti-kiinteistöille nousivat vuokramallin muuttuessa vuoden 2018 alusta 900 000 euroa. Tähän yksipuoliseen valtion liikelaitoksen tekemään korotukseen ei ole osoitettu määrärahoja aiemmissa kehys- tai talousarviopäätöksissä. Olisi kohtuullista, että valtio osoittaisi pysyvät määrärahat aiheuttamiinsa vuokrankorotuksiin.

Miljoonaa euroa	2016 toteuma	2017 toteuma	2018 arvio	2019 arvio	2020 tarve	2021 tarve	2022 tarve
Talousarviorahoitus mom 26.20.10	234,5	231,0	237,1	232,9	237,1	238,0	237,6
Toimintamenomäärärahat mom 26.20.10 yhteensä	234,5	232,8	243,0	239,1	249,5	254,2	257,9
Erotus					-12,4	-16,2	-20,3
Palkkakustannukset	166,3	160,8	167,5	169,3	176,3	176,3	176,3
Muut toimintamenot	68,2	72,0	75,5	69,8	73,2	77,9	81,6
Kiinteistömenot	25,1	25,3	27,6	27,8	30,2	32,9	35,6
Tietohallinto	16,5	18,3	18,1	16,0	16,5	17,0	17,0
Kuljetusvälinemenot, alukset, ilma-alukset ja ajoneuvot	19,2	18,2	20,0	17,0	17,5	19,0	20,0
Muut	7,4	10,2	9,8	9,0	9,0	9,0	9,0
Investointimenot mom 26.20.70 (alukset ja ilma-alukset)	13,5	6,3	6,5	7,8	8,5	4,7	4,7
Henkilötyövuodet	2 645	2 635	2 698	2 850	2 900	2 900	2 900

Pidemmän aikavälin lisätarpeet

Vanhentuvaa tekniikkaa on uusittava säännöllisesti. Teknisillä ratkaisuilla voidaan saavuttaa tuottavuushyöty vain kerran - sen jälkeen ne ovat pysyvä kustannuserä. Turvallisuusviranomaisten teknisten ratkaisujen on täytettävä korkeat turvallisuus- ja suorituskykyvaatimukset. Valvonta-, pelastus- ja turvaamistehtävissä käytettävän tekniikan on oltava kunnossa ja toimintavarmaa. Kansalaisten suojaaminen ja turvaaminen on valtion ydintehtävä, jota ei voi tehdä rikkinäisellä kalustolla.

Rajavartiolaitos aloitti keskitettyjen teknisten valvontajärjestelmien rakentamisen itärajalle ja merialueelle 1990-luvulla. Järjestelmien tekninen rakenne perustuu edelleen 1990-luvulla kehitettyihin ratkaisuihin. Rajavartiolaitoksella on tarve uusia järjestelmien vanhentunut tekniikka, kasvattaa tiedonsiirtokapasiteettia, lisätä kykyä siirrettävien ja liikkuvien sensoreiden käyttöön sekä suojata ne asianmukaisella tavalla. Erityisesti valtakunnan rajalla olevien turvallisuusviranomaisen järjestelmien tulee olla toimintavarmoja ja suojattuna moninaisia uhkia vastaan. Uusimisen kustannuksiksi 2020–2023 arvioidaan 48 milj. euroa. Esimerkiksi Viro rakentaa noin 170 kilometrin itäiselle maarajalleen teknistä rajavalvontajärjestelmää noin 190 milj. eurolla.

Rajavartiolaitoksen kaksi valvontalentokonetta saavuttaa 30 vuoden käyttöiän 2025. Ilmaalusten keskimääräinen ikä kaupallisessa liikenteessä on 20–25 vuotta. Korkea käyttöikä alentaa koneiden käyttöasetetta ja nostaa käyttökustannuksia. Laitteiden huoltopalveluissa sekä varaosien saatavuudessa on jo nyt vaikeuksia. Rajavartiolaitos on käynnistänyt selvityksen suorituskyvyn korvaamiseksi. Kokonaiskustannuksiksi vuosille 2022–2025 arvioidaan yhteensä 40 milj. euroa.

Senaatti-kiinteistöt on ilmoittanut, että se ei pysty tekemään omistajavastuulleen kuuluvia peruskorjauksia ilman pääomavuokrankorotuksia. Kymmenessä vuodessa Rajavartiolaitoksen käytössä olevat Senaatti-kiinteistöjen toimitilat ovat menneet kelvottomaan kuntoon. Rajavartiolaitoksen on täytynyt esimerkiksi Imatralla siirtää henkilöstöä omalla kustannuksellaan väistötiloihin, joissa ei ole sisäilmaongelmia. Myös pääomavuokriin tulisi osoittaa pysyvä lisämääräraha. Puolustusvoimat sai vuoden 2016 talousarviossa 36 milj. € lisämäärärahan vastaavasta syystä Senaatti-kiinteistöjen korjausvelasta aiheutuviin vuokrankorotuksiin. Alustavat arviot lisämäärärahasta Rajavartiolaitoksen osalta ovat noin 10 milj. euroa. Tämä siis vielä vuoden 2018 alusta tulleen 900 000 euron vuokrankorotuksen lisäksi. Nämä vuokrankorotukset nostavat kiinteistömenojen osuuden Rajavartiolaitoksen toimintamenoista nykyisestä 10 prosentista noin 15 prosenttiin. Tiedossa olevat vuokrankorotukset vastaavat noin 180 henkilötyövuoden kustannusta.

Rajavartiolaitos selvittää parhaillaan millä tavalla turvataan parhaiten ulkovartiolaivojen pitkän aikavälin toimintakyky. Rajavartiolaitoksen ulkovartiolaiva Tursas on otettu käyttöön vuonna 1986 ja Uisko vuonna 1987. Vaihtoehtona alusten peruskorjaukselle on kahden uuden ulkovartiolaivan hankinta. Selvitys asiasta valmistuu syksyn aikana.

6. Pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta 26.30

Pelastustoimen tehtävänä on parantaa yhteiskunnan turvallisuutta kaikissa oloissa, sekä kansallisesti että kansainvälisesti, yhdessä muiden toimijoiden kanssa vähentämällä onnettomuuksia, vastaamalla pelastustoiminnasta, osallistumalla siviilivalmiuden ylläpitoon ja kehittämiseen, rajoittamalla onnettomuuksien seurauksia ja hyödyntämällä pelastustoimen jatkuvaa valmiutta laajemmin yhteiskunnassa sekä tuottamalla ensivaste- ja ensihoitopalveluja.

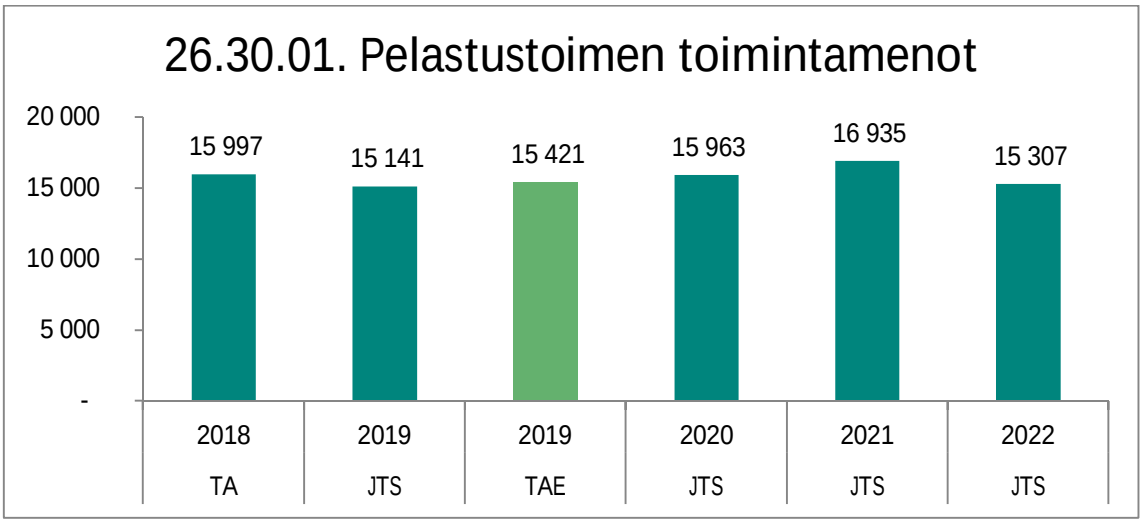
Hätäkeskustoiminnan keskeisenä yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on edistää osaltaan väestön turvallisuutta. Järjestelmää kehitetään ottamalla käyttöön viranomaisten yhteinen hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) kaikissa hätäkeskuksissa vuoden 2019 aikana.

Pelastustoimen toimintamenot

Pelastustoimen toimintamenoista rahoitetaan Pelastusopiston toiminta ja sisäministeriön johtama pelastustoimen valtakunnallinen kehittäminen. Pelastuslaitosten rahoituksesta vastaavat kunnat.

Hallitusohjelman mukaisesti pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota vahvistetaan ja parannetaan. Pelastustoimen uudistuksella tavoitellaan tehokkaampaa ja taloudellisempaa järjestelmää, jossa nykyistä suuremmat alueet pystyvät varautumaan myös harvinaisiin suuronnettomuuksiin tai luonnonkatastrofeihin koko maassa. Uudistuksella varmistetaan pelastustoimen resurssien

tehokas käyttö niin, että pelastustoimen toimintavalmius ei heikkene. Uudistuksessa pelastustoimen tehtävät siirretään kunnilta 18 maakunnalle. Sisäministeriössä jatketaan vuonna 2019 pelastustoimen uudistuksen valmistelua ja valmistautumista uusimuotoiseen, sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä muuttuvaan alueellisen yhteisen varautumisen keskushallintotason koordinaatiotehtävään. Tavoitteena on, että varautumisen alueellinen yhteensovittamistehtävä on yhdenmukaisin perustein järjestetty ja aluetason toiminta on valtakunnallisten varautumisen linjausten ja tavoitteiden mukaisia.



Momentille esitetään myönnettäväksi 15,421 milj. euroa vuodelle 2019. Pelastustoimen toimintamenot pienenevät noin 0,6 milj. euroa vuodesta 2018. Merkittävin muutos vuoden 2018 talousarvioon verrattuna on pelastustoimen uudistuksen edellyttämien tietojärjestelmäkustannusten määrärahan pieneneminen 1,0 milj. eurolla vuodesta 2018.

Momentille esitetään siirrettäväksi 0,44 milj. euroa ilma-alusten käyttöön liittyvän hälytys- ja johtamisjärjestelmän välittömien kustannusten korvaamiseen Air Navigation Finland Oy:lle momentilta 26.30.20.

Hätäkeskuslaitos on esittänyt hätäkeskuspäivystäjien tutkintokoulutuksen kehittämistä siten, että opiskelijamäärää Pelastusopistolla kasvatetaan ja opiskelijoiden sisäänotto tapahtuisi jatkossa kaksi kertaa vuodessa (tammi- ja elokuussa). Hätäkeskuslaitoksen työvoimatarpeisiin vastaamiseksi Pelastusopistolle osoitetaan 0,265 milj. euron määräraha, jotta koulutuksen vuosittaista aloituspaikkamäärää voidaan nostaa 24:stä 32:een vuonna 2018 aloitetun menettelyn mukaisesti.

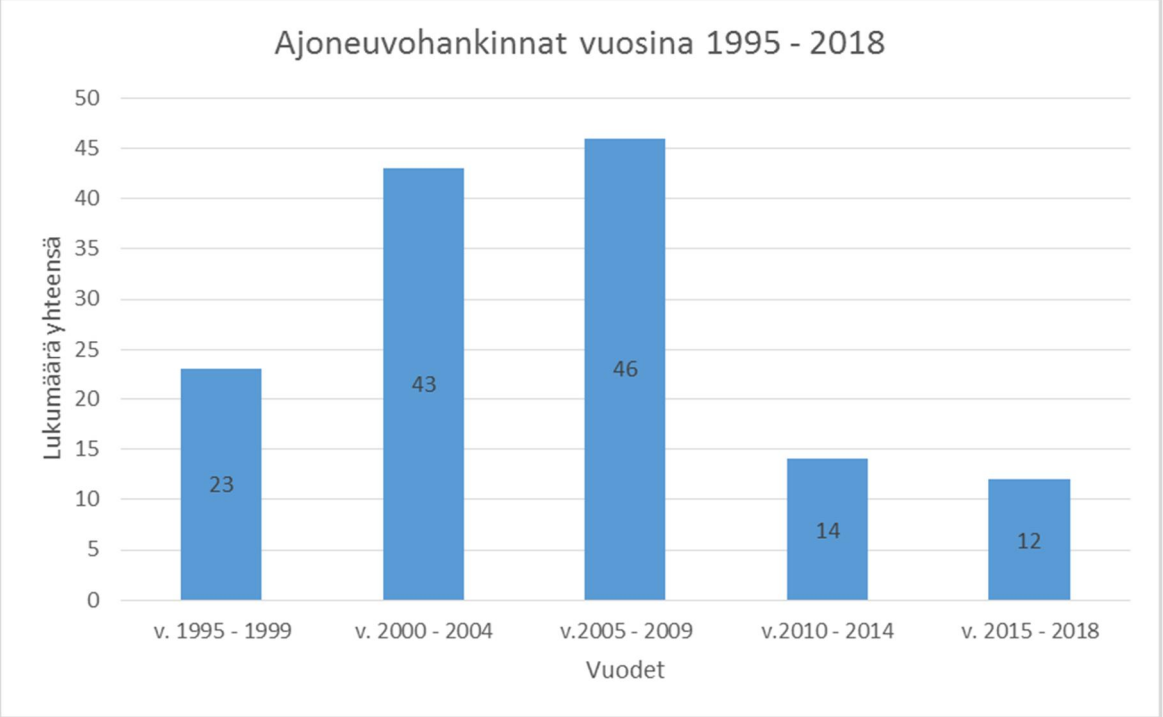
Pelastusopisto vastaa sopimuspalokuntahenkilöstön koulutuksen opetussuunnitelman ylläpito- ja kehitystyöstä, lakisääteisen kelpoisuuden tuottavan koulutuksen kouluttajakoulutuksesta, kouluttajarekisterin luomisesta ja ylläpidosta sekä lakisääteisen kelpoisuuden tuottavan koulutuksen opetusmateriaalin tuottamisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Momentille esitetään myös 0,2 milj. euron lisäystä sopimuspalokuntakoulutuksen kehittämiseksi.

Hallitus linjasi elokuussa 2018 budjettiriihessä, että hallitus panostaa suomalaisen pelastusalan osaamisen ylläpitämiseen ja vahvistamiseen varmistamalla Suomen Pelastusopiston välttämättömät kalusto- ja tekniikkahankinnat. Kuopiossa sijaitsevan Suomen Pelastusopiston kehittymistä pelastusalan kansainvälisen tason osaamiskeskuksena vahvistetaan kokoamalla Suomessa tapahtuva pelastusalan tutkintoon johtava koulutus Pelastusopistoon vuoteen 2020 mennessä.

Pelastusopisto on jo useiden vuosien ajan tehostanut toimintaansa saavuttaen toiminnan menoissa ehdottoman minimitason. Pelastusopisto ei enää kykene toiminnan tehostamisen keinoin saavuttamaan taloudellista tasapainoa eikä kykene aloittamaan Helsingin pelastuskoulun siirron valmistelun suunnittelua vuonna 2019.

Pelastusopisto on optimoinut käytössä olevan kalustonsa määrää vuodesta 2012 lukien. Tällä ajalla Pelastusopisto on luopunut yhteensä kuudesta henkilöautosta, kahdesta raskaasta pelastusajoneuvosta ja yhdestä ambulanssista. Näin ollen kaluston määrän vähentäminen Pelastusopiston koulutusvolyymilla ei ole jatkossa enää mahdollista huomioiden lisäksi sen, että koulutusvolyymi nousee osittain Helsingin pelastuskoulun tehtävien siirron, lisääntyneen täydennyskoulutuksen sekä muiden Pelastusopiston uusien tehtävien vuoksi. Pelastusopiston raskaan pelastuskaluston käyttöikää on kasvatettu keskimäärin 20 vuoteen ja muun pelastuskaluston 10 vuoteen. Pelastuskaluston kovan käytön vuoksi käyttöikää ei voida enää nostaa.

Kuva. Pelastusopiston ajoneuvohankinnat vuosina 1995-2018



Pelastusopistolla ei nykyisillä resursseilla pysty ottamaan käyttöön pelastustoimelle välttämättömien pelastustoimen johtamisen ja hätäkeskustoiminnan koulutusympäristöjen valtiokonsernin linjausten mukaisesti.

Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot

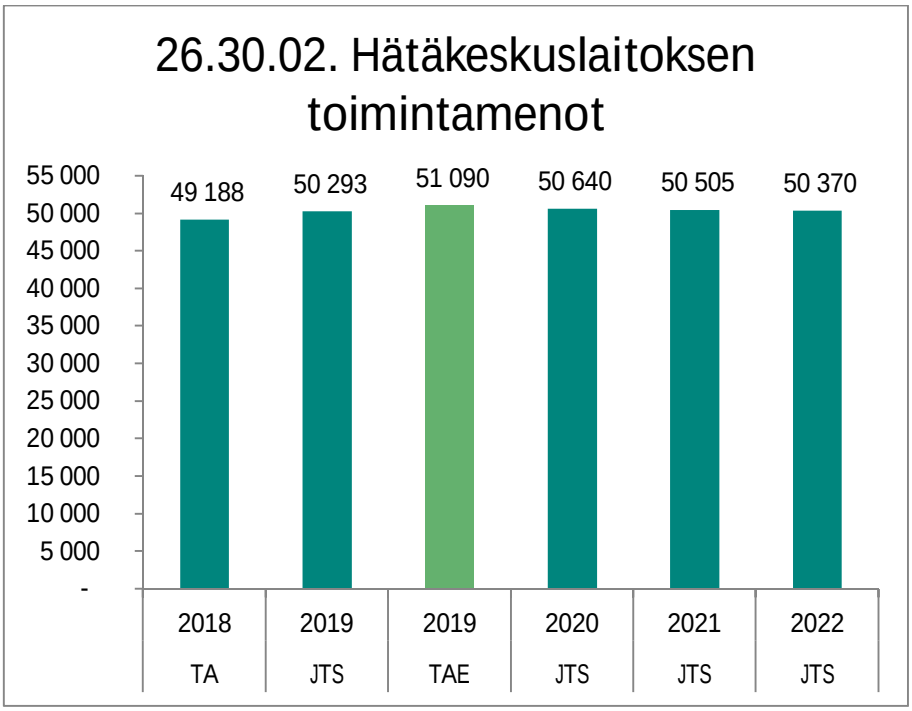
Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on hätäkeskuspalvelujen tuottaminen sekä hätäkeskuspalvelujen tuottamiseen liittyvä pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toiminnan tukeminen, kuten tehtävän välittämiseen liittyvät toimenpiteet, viestikeskustehtävät, väestön varoittamistoimenpiteiden käynnistäminen äkillisessä vaaratilanteessa sekä muut viranomaisten toiminnan tukemiseen liittyvät tehtävät. Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on myös hätäkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen ke-

hittäminen ja valvonta. Hätäkeskusten ja hätäkeskuspalveluita käyttävien viranomaisten toimintaa yhdenmukaistetaan hälytyspalveluiden osalta valtakunnan tasolla. Tavoitteena on parantaa hätäkeskusten toimintaa ja viranomaisyhteistyötä ja sitä kautta väestön turvallisuuspalveluja.

Hätäkeskuslaitoksella on merkittävä rooli mm. poliisin hälytystoiminnan onnistumisessa samoin kuin ensihoitopalvelujen hälytystoiminnassa. Häiriöttömälle hätäkeskustoiminnalle on asettanut haasteita se, että Hätäkeskuslaitos ei ole pystynyt rekrytoimaan riittävästi hätäkeskuspäivystäjiä koulutusmäärän vähyydestä johtuen.

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän (ERICA) kehitystyötä ja käyttöönoton valmistelua jatketaan siten, että järjestelmä on käytössä kaikissa hätäkeskuksissa vuoden 2019 aikana. ERICA-järjestelmä oli alkuperäisen käyttöönottoaikataulun mukaan suunniteltu otettavaksi käyttöön vuoden 2015 loppuun mennessä. Järjestelmän toteutuksessa on kuitenkin tapahtunut viivästyksiä. Toimintaympäristö on ollut muutoksessa ja hankkeen viivästykset ovat aiheutuneet pääosin siitä, että erittäin kriittinen järjestelmä toteutetaan viranomaisten turvallisuusverkon (TUVE) sisälle ja tämän toteutus on vaatinut huomattavasti enemmän suunnittelu- ja toteutusaikaa, kuin mitä on voitu toimitussopimusta vuonna 2011 tehtäessä arvioida.

Hätäkeskuslaitos on tehnyt hätäkeskustoiminnasta annetun lain nojalla sopimuksen ulkoministeriön konsulipalvelujen avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta Hätäkeskuslaitoksen toimesta aikana 16.4.2018—31.7.2020.



Momentille esitetään myönnettäväksi 51,090 milj. euroa vuodelle 2019. Esitys on noin 1,9 milj. euroa suurempi kuin vuoden 2018 talousarvio. Lisäykset aiheutuvat pääosin valtion sopimusratkaisuun liittyvistä palkkausten tarkistuksista (1,2 milj. euroa) ja konsulipalvelujen avustavien tehtävien siirrosta aiheutuvasta määrärahasiirrosta (0,7 milj. euroa) ulkoministeriön toimintamenoista Hätäkeskuslaitoksen toimintamenoihin.

Lisääntyvät ICT-kustannukset aiheuttavat merkittäviä paineita Hätäkeskuslaitoksen taloudelle tulevina vuosina.

7. Maahanmuutto 26.40.

Turvapaikanhakijatilanteen kehitys

Turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt maltillisena. Turvapaikkahakemuksia on jätetty tämän vuoden tammi-syyskuussa noin 3 000. Uusien hakemusten määrä on ollut noin 53 % hakemuksista. Lähes puolet vireille tulleista hakemuksista on kielteisen päätöksen saaneiden uusintahakemuksia. Vuonna 2018 vireille tulevien turvapaikkahakemusten määrän arvioidaan olevan noin 5 000. Vuoden 2019 talousarvion laadinnassa laskentaolettamana on käytetty noin 4 000 uuden turvapaikkahakemuksen vireille tuloa ja uusintahakemuksia jätettäisiin noin 1 800.

Sisäministeriö on asettanut hankkeen (3.7.2018 – 28.2.2019) EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) uusintahakemuksia koskevien säännösten mahdollistamien kansallisten lainmuutosten selvittämiseksi ja asiaa koskevien lainmuutosehdotusten valmistelemiseksi. Valmistelu toteutetaan yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston, Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen kanssa. Tavoitteena on saattaa lakimuutokset voimaan vielä tällä vaalikaudella.

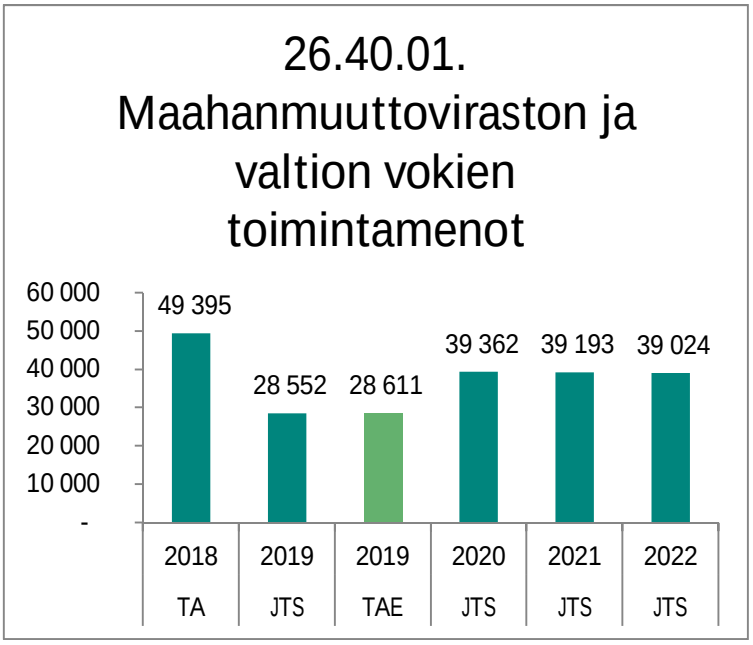
Työ on kesken, eikä vielä voida arvioida, mikä muutosten vaikutus voisi olla. Vaikutukset alkaisivat aikaisintaan vuoden 2019 loppupuolella. Alustavana kokonaisarviona menettelydirektiivi voisi tarjota lisää mahdollisuuksia jättää uusintahakemus tutkimatta ja palautettavan mahdollisuudet estää maastapoistaminen uusintahakemuksilla voisi vähentyä. Muutokset mahdollistaisivat puuttumisen nykyistä tehokkaammin etenkin viime hetkellä jätettyihin uusintahakemuksiin.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt tänä vuonna (1.1.–22.9.2018) yhteensä noin 4 700 turvapaikkapäätöstä. Ratkaisuista myönteisten osuus on ollut 45 % ja kielteisten 30 %, tutkimatta on jätetty 19 % ja rauenneita on ollut 7 %. Ensimmäistä päätöstä odottaa tällä hetkellä noin 2 700 henkilöä. Hallintotuomioistuimissa on turvapaikkaratkaisujen valituksia vireillä yhteensä noin 5 100. Hallinto-oikeuksista on tämän vuoden aikana palautunut Maahanmuuttoviraston käsittelyyn noin 2 400 ratkaisua (noin 34 % ratkaistuista). Kaikista ratkaistuista on menettelyvirheitä ollut noin 5 %.

Tällä hetkellä (syyskuu 2018) vastaanottokeskusten määrä on laskenut 43 yksikköön ja alaikäisyksiköitä on 6. (Vuoden 2015 lopussa vastaanottokeskuksia oli 144 ja alaikäisyksiköitä 68.) Vastaanottokeskusten käyttöaste on aikuisyksiköissä 89 % ja alaikäisyksiköissä 55 %.

Vastaanoton piirissä on noin 11 000 henkilöä (syyskuu 2018). Heistä vastaanottokeskuksissa asuu noin 7 200 ja yksityismajoituksessa noin 3 800. Vastaanottopalvelut on lakkautettu vastaanottolain 14 §:n nojalla yhteensä 464 henkilöltä. Kuntaan muuttoa odottaa noin 550 myönteisen päätöksen saanutta. Vuonna 2019 vastaanoton piirissä olevien määrän arvioidaan keskimäärin olevan noin 10 000 henkeä, alkuvuonna määrä on vielä yli 10 000 henkilöä, mutta määrän ennakoidaan alenevan vuoden aikana.

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot



Maahanmuuttoviraston ja osana virastoa toimivien valtion vastaanottokeskusten toimintamenoihin esitetään 28,611 milj. euroa. Viraston määrärahakehys ja henkilötyövuosimäärä on laskeva. Koko viraston (ml. valtion vastaanottokeskukset) henkilötyövuosimäärä on tänä vuonna arviolta noin 900 henkilötyövuotta ja ensi vuonna määrä vähenisi arviolta noin 40 henkilötyövuodella. Tietenkin muutokset hakemusmäärissä voivat muuttaa tilannetta ja resurssitarvetta.

Virasto on nykytilanteessa paremmin varautunut hakijamäärien ennakointiin. Paluuta vuotta 2015 edeltävälle resurssitasolle ei kuitenkaan ole virastolle tulleiden lisätehtävien vuoksi. Turvapaikkaprosessin kehittämisen myötä virastolle ovat siirtyneet muun muassa turvapaikkaprosessin alkuvaiheen turvapaikkatutkinnan tehtävät poliisilta ja rajavartiolaitokselta. Virasto on myös velvoitettu lupakäsittelyssä vähintään lakisääteisten käsittelyaikatavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi turvapaikkahakemuksissa on vuoden 2018 heinäkuusta lähtien pääsääntönä, että Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen 6 kk:n kuluessa turvapaikkahakemuksen vireille tulosta.

Viraston menot ovat vuonna 2019 arviolta noin 76,6 milj. euroa. Menot katetaan budjettirahoituksella, lupatuloista saatavilla maksullisen toiminnan tuotoilla (arvio noin 20 milj. euroa) sekä viraston siirtyvällä erällä (arvio noin 28 milj. euroa). Viraston tulevien vuosien määrärahojen riittävyys on huolestuttava. Virastolla on vielä ensi vuonna käytettävissä edellisiltä vuosilta siirtynyttä määrärahaa, mutta vuoden 2019 jälkeen menojen kattaminen edellyttää määrärahojen riittävyyden tarkastelua. Esimerkiksi Oulun vastaanottokeskukseen perustettavan uuden 30-paikkaisen ulkomaalaisten säilöönottoyksikön toimintamenot rahoitetaan viraston siirtyvällä erällä, vaikka yksikön toimintamenoihin esitettiin vuodelle 2019 lisärahoitusta. Vuodesta 2020 eteenpäin yksikön toiminta vaatii noin 2 milj. euroa vuosittain.

Viraston menojen arvioitu jakautuminen vuonna 2019 on esitetty alla olevassa taulukossa. Suurin menoerä on henkilöstömenot (n. 65 %) ja toiseksi suurin toimitilamenot (17 %). Maahanmuuttovirastolla on toimipisteitä 11 paikkakunnalla.

Maahanmuuttoviraston arvioidut menot vuonna 2019			
Henkilöstömenot	50 137	65 %	
Toimitilamenot	12 770	17 %	
Toiminnalliset ICT-menot	2 140	3 %	
Kehittäminen (hankkeet)	3 000	4 %	
Valtion palvelukeskukset	3 100	4 %	
Muut menot	5 490	7 %	
Menot yhteensä	**76 637**	100 %	

Virasto hyödyntää kansainvälisen suojelun, maahanmuuton ja kansalaisuusasioiden kehittämistyössä digitalisaation mahdollisuuksia. Poikkihallinnollisen ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän eli UMA -järjestelmän avulla automatisoidaan asiankäsittelyprosesseja ja lisätään asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden sähköisen asioinnin palveluita niihin soveltuvissa asioissa myös tulevina vuosina. UMA- järjestelmän kehittäminen aloitettiin 2000-luvun alkuvuosina ja sen kehittämistä on jatkettu tuottavuuden edistämisen määrärahalla. Viimeisin kehittämisvaihe on vuosina 2016–2019 toteutettava Älykäs digitaalinen virasto -hanke ja tätä varten on kohdennettu vuoden 2019 talousarvioesityksessä virastolle 2 milj. euroa. UMA-järjestelmän kehittämisellä on pystytty vastaamaan kasvaneen maahanmuuton tarpeisiin ja tuottavuushyödyt näkyvät siinä, että viraston henkilöstömäärää ei ole tarvinnut lisätä maahanmuuton määrän kasvun suhteessa.

Vastaanottotoiminnan menot

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto: 127,601 milj. euroa) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet: 32,120 milj. euroa) esitetään myönnettäväksi yhteensä n. 160 milj. euroa vuodelle 2019. Määräraha-arvion perusteena on ennuste vastaanottokeskuksissa majoitettavina olevien keskimääräisestä määrästä vuodelle 2019. Määrärahatarpeen arvioidaan vähenevän n. 24 milj. eurolla vuoteen 2018 verrattuna. Menot vähenevät absoluuttisesti ja suunnitellusti vuoden takaisesta sekä uusien tulijoiden määrän tasaannuttua että Maahanmuuttovirastossa tehdyn vastaanottokapasiteetin hyvän hallinnan ansiosta.

Turvapaikanhakijoita on vastaanoton piirissä vuoden 2018 syyskuun tilanteessa noin 11 000. Suurimpana selittäjänä määrälle on, että kielteisen päätöksen saaneet ovat valittaneet saamastaan päätöksestä hallintotuomioistuimiin ja osa hakijoista on myös hakenut uudestaan turvapaikkaa kielteisen päätöksen saatuaan. Vuoden 2019 aikana vastaanoton piirissä olevien määrän arvioidaan alenevan tasaisesti. Tähän vaikuttaa hallintotuomioistuinten kyky ratkaista vireillä olevat valitusasiat, kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen tehostuminen, vapaaehtoiseen paluuseen ohjaaminen sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen nopeus.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton menojen mitoittaminen vastaamaan hakijamäärää, yksittäisen hakijan kohdalla prosessin keston arvioiminen sekä lakkautettavien tai tarvittaessa perustettavien vastaanottokeskusten määrän arvioiminen ajantasaisesti on erittäin haasteellista. Vastaanottokapasiteettia kuitenkin mitoitetaan kulloistakin tilannetta vastaavaksi ja toimintaa ohjaa kustannustehokkuus.

Keskeinen tulostavoitemittari vastaanottokeskusten toiminnan kustannustehokkuudelle on majoitusvuorokauden hinta eli vastaanoton piirissä olevan vastaanottopalveluiden kustannus keskimäärin vuorokaudessa. Kustannuksissa on vuodesta 2015 lähtien huomioitu vas-

taanottopalveluiden arvonlisäverollisuus. Alla olevassa taulukossa on esitetty vastaanoton majoitusvuorokauden keskimääräinen kustannus vuosina 2013–2018(tammi-kesäkuu). Majoitusvuorokauden hinta on tasaisesti alentunut vuoden 2015 jälkeen ja oli alkuvuoden 2018 aikana tavoitetasoa (55 euroa) alhaisempi.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton keskimääräinen kustannus vrk/asiakas						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1-6)
Kesk.määr. kust./asiakas/vrk/€	47	56	66	65	55	45

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton suurimmat menoerät ovat vastaanottokeskusten henkilöstömenot (n. 35 %) ja toimitilamenot (n. 30 %). Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuoden 2016 alusta lähtien vastaanottokeskusten lakkauttamis- ja paikkamäärien supistamisia koskevia päätöksiä. Vastaanottokeskusten määrä on alentunut alle 50 yksikköön ja majoituspaikkojen määrä on syyskuun 2018 tilanteessa noin 8 000 paikkaa. Vuoden 2019 lopussa vastaanottokeskuksissa arvioidaan olevan noin 6 300 majoituspaikkaa, jos hakijamäärät kehittyvät ennakoidusti. Alenevasta trendistä huolimatta turvapaikanhakijoiden määrän ennakoimattomaan muutokseen on myös varauduttava.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoiselle paluulle esitetään myönnettäväksi 4,830 milj. euroa vuodelle 2019. Vapaaehtoisesta paluusta säädetään vastaanottolaissa ja sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Vapaaehtoisesta paluusta huolehtivat Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset. Vapaaehtoisesti kotimaahansa on tänä vuonna palannut n. 550 henkilöä (1.1.–10.9.2018). Näistä n. 80 % palasi Irakiin. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä on kuitenkin laskenut viime vuodesta, jolloin palanneita oli 1 422.

Vähäiseen kiinnostukseen vapaaehtoista paluuta kohtaan voivat vaikuttaa mm. eri syistä pitkittynyt turvapaikkaprosessi ja sosiaalisten siteiden ja elämän muodostuminen Suomeen, tulevaisuuden näkymien puute kotimaassa ja näistä johtuva haluttomuus kotimaahan paluuta kohtaan.

Vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta on pyritty lisäämään korottamalla paluutukea määräaikaisesti vuoden 2018 loppuun asti. Paluuavusta harkitaan edelleen korotettavaksi vuodelle 2019 uutta asetusta säädettäessä. Vastaanottokeskuksiin on palkattu Euroopan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella 15 ohjaajaa vapaaehtoisen paluun neuvontaan. Lisäksi vapaaehtoista paluuta kehitetään myös AMIF-rahoitteisessa AUDA-hankkeessa, jossa kotimaan valmiuksien ohessa kehitetään yhteistyötä vapaaehtoisesti palaavien kotimaiden kanssa. Pilottimaita ovat Afganistan, Irak ja Somalia. Hankkeessa tehdään yhteistyötä myös EU-maiden kesken. Avustusten korottamisen, neuvonnan ja kansainvälisen yhteistyön myötävaikutuksella pyritään lisäämään vapaaehtoisesti palaavien määrää.

SISÄMINISTERIÖ

LIITE 1

	TAE 2018	LTAE I 2018 **	LTAE II 2018 ***	TAE 2019	JTS 2020	JTS 2021	JTS 2022
26.01.01. Sisäministeriön toimintamenot	13 811	163		14 545	16 328	16 334	16 294
26.01.04. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet	1 739	13		1 480	1 478	1 478	1 478
26.01.20. Tietohallinnon yhteiset menot	8 017			8 017	8 017	8 017	8 017
26.01.24. EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan *	22 555	-3 680		20 165	19 433	9 773	8 073
26.01.25. Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta				5 500	5 500	5 500	5 500
26.01.29. Sisäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot *	100 409			100 000	100 000	100 000	100 000
26.01.50. Eräät avustukset	225			225	225	225	225
26.01.66. Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut ja maksuosuudet ulkoma	1 017			1 017	1 017	1 017	1 017
26.10.01. Poliisitoimen toimintamenot	726 152	9 225		746 518	739 478	737 515	735 559
26.10.02. Suojelupoliisin toimintamenot	33 341	1 536		42 279	37 328	36 770	36 712
26.10.20. Maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuvat menot	9 168			9 168	9 168	9 168	9 168
26.10.21. KEJO-hankkeen yhteiset toimintamenot	1 000			-	-	-	-
26.20.01. Rajavartiolaitoksen toimintamenot	235 292	1 860		232 934	246 028	247 837	246 498
26.20.70. Ilma- ja vartioalusten hankinta	15 500			9 010	8 510	4 710	4 710
26.30.01. Pelastustoimen toimintamenot	15 997	- 55		15 421	15 963	16 935	15 307
26.30.02. Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot	49 188	378		51 090	50 640	50 505	50 370
26.30.20. Erityismenot	2 406			1 966	2 406	2 406	2 406
26.30.43. Turvallisuusviranomaisten viestintäverkot	-			-	-	-	-
26.40.01. Maahanmuuttoviraston ja valtion vokien toimintamenot	49 395	355		28 611	39 362	39 193	39 024
26.40.20. Paluumuuttajien muuttovalmennus				-	-	-	-
26.40.21. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto	137 594			127 601	85 036	66 421	47 806
26.40.22. Vapaaehtoinen paluu	6 800			4 830	4 530	4 070	3 818
26.40.63. Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet	46 584			32 120	28 105	22 082	16 060
	1 476 190	9 795		1 452 497	1 418 552	1 379 956	1 348 042

* kehyksen ulkopuoliset menot

** josta palkankorotuksiin 8 537

*** LTAE II 2018 valmistelussa