Sisäministeriö
Inrikesministeriet

HE 123/2018 vp Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Hallinto- ja turvallisuusjaoston kuuleminen 15.11.2018 klo 8:30 / Sisäministeriön pääluokka

VUODEN 2019 TALOUSARVIOESITYS

Talousarvioesityksen kipupisteet hallinnonalalla

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.

Sisäministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuodelle 2019 määrärahoja yhteensä 1,452 mrd. euroa, joka on noin 24 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2018 varsinaisessa talousarviossa (talousarvioehdotuksen täydentäminen tullee lisäämään määrärahoja noin 27 milj. eurolla).

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).

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

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 saa. Toisaalta Rajavartiolaitos on viime vuosina saanut kehyspäätöksen ylittävää määrärahaa nimenomaan uusien velvoitteiden hoitamiseen, jolloin perustoiminnan tasoon on jouduttu tekemään sopeutustoimia.

Sisäministeriön hallinnonalalla huolta aiheuttavat valtion toimitilakustannusten (ks. myös erillinen kohta) ja tietojärjestelmäpohjaiseen kehittämiseen liittyvien kustannusten nousu

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

samalla kun kehyskauden loppua kohti kehystaso laskee kaikilla sektoreilla. Näihin toiminnan suunnittelun osa-alueisiin ja kestävien ratkaisujen löytämiseen tulee jatkovuosina kiinnittää erityistä huomiota, kustannuspaineet vaikuttavat väistämättä operatiiviseen toimintaan ja edelleen toiminnalliseen tuloksellisuuteen.

Viimeisin esimerkki toimintamenoihin kohdistetusta vähennyksestä 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).

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.

Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. 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.

Talousarvioesitystä täydentävän esityksen ennakointi

Vuoden 2019 talousarvioesitystä esitetään täydennettäväksi sisäministeriön pääluokassa alla olevan taulukon mukaisilla määrärahalisäyksillä. Varsinaisia asiamuutoksia parhaillaan eduskunnassa käsittelyssä olevaan esitykseen verrattuna ovat mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan vahvistaminen FATF:n[1] maatarkastuksen tulosten johdosta keskushallintoon (SM-VM) ja KRP:n rahanpesun selvittelykeskukseen sekä reservipoliisijärjestelmän käyttöönoton kertaluonteiset kustannukset.

Momentti (1 000 €)	TAET 2019 (HE)
26.01.01 Sisäministeriön toimintamenot	
Erityisasiantuntija Suomen Moskovan suurlähetystössä (siirto momentille 24.01.01)	-290
2 htv:n lisäys rahanpesun ja terrorismin torjuntaan 1.3.2019 saakka, siirto VM:lle vastuiden siirtyessä	170
Yhteensä	-120
26.01.24 EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan	
Määrärahan peruuttaminen (kehyksen ulkopuolinen)	-10 500
Määrärahan uudelleenbudjetointi (kehyksen ulkopuolinen)	10 500
Yhteensä	0
26.01.29 Sisäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot	
Tasomuutos (kehyksen ulkopuolinen)	15 000
Yhteensä	15 000
26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot	
Reservipoliisijärjestelmän käyttöönoton kertaluonteiset kustannukset	2 174
HE rahanpesurekisteri/pankki- ja maksutilitiedon hakujärjestelmäksi	800
Valtori/TUVE-palvelusopimuksen lisäkustannukset vuonna 2019	2 000
KRP:n rahanpesun selvittelykeskuksen resurssien vahvistaminen (FATF-maatarkastus)	433
KRP:n rahanpesun selvittelykeskuksessa käytössä olevan IT-järjestelmän päivitys (FATF-maatarkastus)	400
Yhteensä	**5** 807
26.10.02 Suojelupoliisin toimintamenot	
Toimitilahanke (2 htv)	200
Toimitilakustannusten kasvu	1 419
Yhteensä	**1** 619
26.10.20 KEJO-hankkeen yhteiset toimintamenot	
Määrärahan peruuttaminen v. 2018	-4 000
Määrärahan uudelleenbudjetointi	4 000
KEJO-EHK -hankekokonaisuus (siirto tuottavuusmomentilta)	3 300
Yhteensä	**3** 300
26.20.01 Rajavartiolaitoksen toimintamenot	
S-TUVE maksuun liittyvät toimialasidonnaiset menot	1 276
Yhteensä	**1** 276
26.30.02 Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot	
ERICAn kehittäminen (S-TUVE maksu)	786
Yhteensä	786

[1] OECD:n yhteyteen sijoitettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (Financial Action Task Force - FATF)

Poliisin pitkän tähtäimen resurssisuunnittelu

Sisäministeriö on pitkäjänteisesti tuonut erityisesti pitkän tähtäimen suunnittelussaan esiin poliisimiesten määrän ylläpitoon sekä hallittuun kehittämiseen liittyviä resurssitarpeita.

Alla olevassa taulukossa (JTS 2019–2022) on viime keväänä laskettu tarve sekä nykytilan ylläpitoon että uusiin velvoitteisiin liittyen. Vajaa vuosi sitten arvioitiin, että poliisimiesten määrän ylläpito vuonna 2019 tarvitsisi yhteensä 14,622 milj. euroa lisämäärärahaa. Tämän lisäksi ehdotettiin poliisin uusien velvoitteiden hoitamiseen ja määrän maltilliseen nostoon 0,6 milj. euron lähtökorotusta vuodelle 2019.

1 000 euroa	**TAE 2018**	**JTS 2019**	**JTS 2020**	**JTS 2021**	**JTS 2022**
26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot					
Tarkistettu peruslaskelma	**725 682**	**702 478**	**706 125**	**706 125**	**706 125**
Kehysehdotukset					
2.1. Poliisimiesten määrä (7 250 htv) kehyskaudella (nykytason ylläpito, ydintoiminnan turvaaminen)		**14 622**	**19 975**	**18 975**	**18 875**
2.2. Toimitilakustannusten kasvu toimitilasuunnitelman mukaisesti (nykytason ylläpito, välttämättömät muutokset, organisaatioturvallisuus)		5 900	8 900	11 900	12 000
2.3. Toiminnallisten ICT-menojen kehitys (eiharkinnanvaraiset menot)		5 000	8 000	11 000	13 000
Momentti 26.10.01: Taso, jolla ydintoiminta pystytään turvaamaan (laskelma toimintamenomomentin menotasosta perustelumuistion liitteenä 1)		**728 000**	**743 000**	**748 000**	**750 000**
3.1. Poliisin uusien velvoitteiden htv-vaikutukset, poliisimiesten määrä kehyskauden lopussa 7 680		**600**	**7 800**	**15 000**	**25 800**
3.2. Digitalisaatiokehitys (Hallituksen kärkihankkeena)		6 800	7 000	5 750	3 400
3.3. Poliisin kalustoinvestoinnit, omasuojan lisääminen		9 000	7 000	5 000	5 000
3.4. Telekuuntelu		4 500	4 500	8 300	4 500
Tekniset siirrot ja rakennekorjaukset					
Monibiometria-hanke (siirto momentilta 28.70.20)		2 000			
KEHYSEHDOTUS 11.1.2018		**750 900**	**769 300**	**782 050**	**788 700**

Kehyskauden lopussa on ollut Poliisihallituksen laskelmien mukaan mahdollista päästä yhteensä noin 7 680 poliisimiehen tasoon huomioiden eläköitymisen ja koulutuksesta valmistuvien realistinen suhde. Tällöin lisämäärärahan tarve poliisin henkilöstömenoihin olisi ollut kehyskauden viimeisenä vuonna yhteensä tähän vuoteen 2018 verrattuna lähes 45 milj. euroa. Resurssisuunnittelu on vuosisuunnittelua (budjetointivuotta) pidemmän tähtäimen suunnittelua eikä niinkään yksittäisen budjettipäätöksen avulla korjattavissa.

[*Lopputulos edelliseltä kehyskierrokselta keväällä 2018*: poliisitoimen toimintamenoihin kohdennettiin vuodelle 2019 yhteensä 18,044 milj. euron tasokorotus ydintoiminnan turvaamiseen. Suunnittelussa on tämän päätöksen pohjalta varmistettu poliisimiesten tason ylläpito ja ylimenevä osuus on kohdennettu muihin kehysehdotuksessa mukana olleisiin

kehittämistarpeisiin siltä osin kuin ne riittävät. Kehysehdotuksen ja -päätöksen välinen ero vuodelle 2019 poliisitoimen osalta oli noin 28 milj. euroa.]

Poliisin työajan keskittäminen varsinaisiin poliisitehtäviin; tehtävien siirrot muille ammattiryhmille

Poliisihallitus on pyytänyt poliisiyksiköiltä tilannekatsausta siitä, miten paljon poliisiyksiköt ovat kyenneet keskittämään kuluvan vuoden aikana poliisimiehen työaikaa varsinaisiin poliisitehtäviin siten, että tehtäviä on siirretty muille ammattiryhmille (vartijoille yms.) sekä onko mahdollisia esimerkkejä kokeiluista ja niiden tuloksista.

Poliisihallitus on arvioinut kyselyllä tämän vuoden syyskuussa, paljonko esimerkiksi paikallispoliisissa on poliisimiehiä siviilitehtävissä. Paikallispoliisissa on arviolta noin 170 poliisimiestä (htv) sellaisissa tehtävissä, joita voisi hoitaa myös muu kuin poliisikoulutuksen omaava henkilö. Kaikki heistä eivät toki ole siirrettävissä takaisin poliisitehtäviin. On tärkeää löytää myös mielekkäitä työtehtäviä virkauran loppuvaiheessa tai mahdollisessa kuntoutusvaiheessa. Osassa siviilitehtävistä on tärkeää myös poliisitoiminnan kokemus. Siirtäminen edellyttää jossain tapauksissa kattavaa perehdytystä ja koulusta.

Poliisihallitus on omassa henkilöstösuunnitelmassaan kartoittanut sellaisia tehtäviä, joissa voidaan käyttää laajemmin siviilikoulutuksen omaavia. Tällaisia tehtäviä ovat mm. vartiointi- ja kuljetustehtävät, rikostekninen tutkinta, tekninen liikennevalvonta, tietotekniikka sekä verkkorikostorjunta ja kyberrikostorjunta, analyysitehtävät, talousrikostutkinta, viestintä ja työvuorosuunnittelu.

Saatujen vastausten perusteella tilanne on haasteellinen. Poliisin nykyinen rahoitustaso ei mahdollista siviilitaustaisten henkilöiden lisärekrytointia poliisimiesten tilalle. Nykyinen kehystaso ei mahdollista juurikaan korkeampaa kokonaishenkilöstön määrää ei nyt eikä tulevaisuudessa.

Jossain tapauksissa vartijat avustavat poliisimiehiä suorittamalla henkilörekisteröintejä, mutta rekisteröinneistä poliisimiehille vapautuva työaika on marginaalista. Jossain tapauksissa poliisilaitos on suunnitellusti täyttänyt poliisimiehiltä vapautuneita tehtäviä siviiliviroilla, silloin kun tehtävän hoitaminen ei edellytä poliisin toimivaltuuksia (esim. soittokunta, työvuorosuunnittelu, tukitehtävät, lupahallinnon tai liikenneturvallisuuskeskuksen tehtävät). Tutkinta- ja toimistosihteerien panosta on hyödynnetty sähköisten rikosilmoitusten kirjaamisessa. Nämä ovat olleet kaikki yksittäisiä tapauksia kokonaisuutta tarkasteltaessa.

Samanaikaisesti nykyisessä työmarkkinatilanteessa esim. tietotekniikan, verkkorikos- ja kyberrikostorjunnan osaajista on pulaa ja heistä käydään kilpailua eri toimijoiden kesken niin yksityisen kuin muun julkisen sektorin kesken. Toimitiloihin liittyvät haasteet ovat johtaneet jopa tilanteeseen jossa poliisimiehiä on jouduttu käyttämään vartioinnin tukena sekä merkittävässä määrin kuljetustehtäviin.

Toimitilakustannusten nousu ja sen vaikutukset toimintamäärärahojen tasoon

Toimitilakustannusten kehitys on ollut viime vuosina nousujohteista, vaikka kustannuksia pyritään rajoittamaan mahdollisuuksien mukaan. Esimerkiksi poliisi arvioi toimitilakustannustensa nousevan jopa 12 milj. euroa kehyskauden loppuun mennessä.

Toimitilakustannukset nousevat

1) välttämättömien peruskorjaustoimenpiteiden vuoksi,
2) uudistettaessa vanhoja vuokrasopimuksia, jolloin vuokrataso muuttuu nykytasoa vastaavaksi,
3) yllättävien toimitilajärjestelyjen vuoksi (esim. sisäilmaongelmien nopea yleistyminen, jonka seurauksena joudutaan etsimään nopealla aikataululla väistötilat) sekä
4) uudisrakennusten vuokratasosta johtuen, jotka ovat korkeampia aikaisempiin vuokriin verraten.
5) Lisäksi poliisin vapautensa menettäneiden tilojen peruskorjaukset vastaamaan CPT:n, Eduskunnan oikeusasiamiehen sekä pelastusviranomaisten vaatimuksia nostavat toimitilakustannuksia samoin kuin
6) turvallisuustilanteen muutoksesta tehtävät turvallisuustasojen muutokset, jotka ovat välttämättömiä toteuttaa.

Esimerkiksi poliisin käytössä on 150 erillistä toimitilaa. Tämän toimitilakokonaisuuden rakennuskanta on vanhaa ja suurelta osin peräisin 1960, -70- ja -80- luvuilta. Suunnitelmalliseen rakennusten peruskorjaamiseen tai uudistamiseen ei ole päästy pääosin rahoituksesta johtuvista syistä.

Poliisihallitus ja Senaatti-kiinteistöt ovat tuottaneet yhteistyössä kokonaiskuvan poliisin toimitilahankkeista yksityiskohtineen. Senaatti on myös toteuttanut poliisin toimitilojen kuntokatsastuksen, jonka tulokset vahvistivat tilojen kiireellisen uudistamistarpeen sekä huomion kiinnittämisen nykyistä vahvemmin toimitilojen kunnossa- ja ylläpitoon. Yli puolet katsastetuista kohteista vaati isompia tai pienempiä korjaustoimia ja joissain tapauksissa rakennuksen laajemman peruskorjauksen tai toimitiloista luopumisen ja korvaavien tilojen hankkimisen.

Suunnitelmallisuuden parantamiseksi ovat sekä Poliisihallitus että Rajavartiolaitos tuottaneet yhteistyössä Senaatin kanssa toimitilojen pitkän aikavälin suunnitelmat. Niiden tavoitteena on koota hallittu etenemissuunnitelma toimitilojen uudistamiseksi ja lisäongelmien ennaltaehkäisemiseksi Suunnitelmilla pyritään samalla hillitsemään toimitilakustannusten nousua sekä selkeyttämään toimitilojen edellyttämän rahoitustason suunnittelua.

Keinot turvapaikkapäätösten valitusprosessin ja uudelleen jätettävien hakemusten katkaisemiseksi

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. Ulkomaalaislain muutoksella täsmennetään uusintahakemuksia koskevia säännöksiä vastaamaan tarkemmin menettelydirektiivin uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä.

Alustavana kokonaisarviona menettelydirektiivi tarjoaa lisää mahdollisuuksia jättää uusintahakemus tutkimatta ja palautettavan mahdollisuus estää maastapoistaminen uusintahakemuksilla voi vähentyä. Muutokset mahdollistavat puuttumisen nykyistä tehokkaammin etenkin viime hetkellä jätettyihin uusintahakemuksiin. Asiaa koskeva hallituksen esitys an-

nettaneen eduskunnalle joulukuussa ja tavoitteena on saattaa lakimuutokset voimaan vielä tällä vaalikaudella.

Mahdollisuudet rajalla tapahtuvaan nopeaan turvapaikkapäätöksentekoon Ranskan mallin mukaisesti

Ranska soveltaa EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mahdollistamaa rajamenettelyä. Rajamenettely on tarkoitettu käytettäväksi ulkorajalla tai kauttakulkueella tai poikkeustapauksissa näiden läheisyydessä.

Sisäministeriössä on tarkoitus aloittaa lainsäädäntöhanke, jolla sisällytetään Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivin 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin (turvapaikkamenettelydirektiivi) 43 artiklan mukaiset rajamenettelyt Suomen lainsäädäntöön. Menettelyissä on mahdollisuus pitää turvapaikanhakijat raja- tai kauttakulkualueella turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan, jos hakemus jätetään tutkimatta tai sovelletaan nopeutettua menettelyä. Näillä alueilla tulee olla menettelyyn sopivat ja riittävät tilat - käytännössä edellyttää säilöönottotiloja vastaavia tiloja. Rajamenettelyjä voidaan soveltaa enintään neljän viikon ajan. Jos hakemus otetaan käsiteltäväksi normaalissa menettelyssä, hakija on päästettävä maahan.

Rajamenettelyssä on kysymys nimenomaan hakijan pitämisestä raja-alueella. Se ei sinällään muuta turvapaikkamenettelyä. Suomen lainsäädäntö sisältää jo nopeutetun menettelyn ja mahdollisuuden jättää hakemus tutkimatta.